PRB 01-3E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

# CANADA AND THE UNITED STATES: TRADE, INVESTMENT, INTEGRATION AND THE FUTURE

**Blayne Haggart**
**Economics Division**

**2 April 2001**
***Revised 28 August 2001***

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH**
**DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

**The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.**

**CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
102-04035/

# TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION ..... 1

THE SCOPE OF INTEGRATION ..... 3

TRADE ..... 5

A. Trade and Treaties ..... 6
1. Profile of a Relationship ..... 8
a. Regional Trade Patterns ..... 11

B. The FTA Effect ..... 14
1. Has the FTA Resulted in Tranquility? ..... 15
2. Productivity ..... 15
3. Standard of Living ..... 16

C. FTA and NAFTA Trade Issues ..... 17
1. Canada's Special Status is in Jeopardy ..... 18
2. Investment Mechanism ..... 20
3. Overdependence on the United States ..... 22
4. Trade Remedies ..... 23
5. Environmental and Labour Concerns ..... 23
6. Influence on Domestic Policy ..... 25
7. Effect on Sovereignty ..... 27
8. Culture ..... 28
9. Other Issues ..... 29

FOREIGN DIRECT INVESTMENT ..... 31

CONCLUDING REMARKS ..... 34

SELECTED REFERENCES ..... 35

A. Integration and Overview ..... 35
B. Trade ..... 35
C. NAFTA Side Agreements ..... 36
D. Currency Integration ..... 36

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# CANADA AND THE UNITED STATES: TRADE, INVESTMENT, INTEGRATION AND THE FUTURE

## INTRODUCTION

Historically, Canadian policy has wavered between the desire for closer economic ties with the United States, and the desire to maintain a safe distance from the world's most powerful country. Three elections – in 1891, 1911 and 1988 – were fought on the issue of free trade with the U.S., and even in relatively peaceful economic times, there is no shortage of concerns about perceived threats to Canadian sovereignty from the United States.

While this debate is ongoing, the context in which it takes place is changing rapidly. Over the past decade, Canada's economic ties to the United States deepened markedly, first under the Free Trade Agreement (FTA), later expanded to include Mexico under the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Elsewhere, economic integration is increasing, both multilaterally under the World Trade Organization (WTO) and regionally through the European Union, the Asian Pacific Economic Cooperation (APEC), and the proposed Free Trade Area of the Americas (FTAA).

Canada and the United States enjoy one of the closest peaceful relationships in the world. Over the years, the United States has been a key ingredient in ensuring Canada's security and prosperity. Although disagreements and disputes can be found in any relationship, the Canada-U.S. relationship is very secure, as evidenced by the world's longest undefended border, across which more than $1.5 billion of goods crosses daily.

Because of the importance of the United States to Canada's well-being, it is important even in tranquil, prosperous times that Canada pay attention to its relationship with its neighbour to the south. Managing this relationship is becoming more complex, for a number of reasons.

- First, the world-wide trend toward economic integration is redefining sovereignty and the conditions under which nations can be independent, interdependent and prosperous. This trend has led some policy analysts to call for increased integration with the United States.

- Second, guaranteeing access to Canada's most important market (and the wealthiest country in the world), always an important concern, must be accomplished within the context of a changing United States. The focal point of U.S. power is on the move. Canada has traditionally had a "special relationship" with Washington, founded on the common understanding of leaders and policy-makers who had the same shared experiences of the Great Depression and World War II. However, as the locus of U.S. power shifts from the Northeast to the Southwest, Canada may find it increasingly difficult to be understood by, and plead its case in, Washington.

- Third, a new generation of U.S. leaders, exemplified by President George W. Bush, formerly Governor of Texas, is coming into power, for whom Canada is only one of many countries with which the U.S. deals. The focus of the United States will increasingly be on a newly vibrant Mexico under President Vicente Fox.

- Fourth, traditional concerns about overdependence on the U.S. market for Canada's economic well-being remain. Worries have also been expressed about NAFTA provisions, such as the investor-state investment rules under Chapter 11; critics worry that these rules erode national power to establish environmental and other regulations. Ironically, the framers of Chapter 11 did not foresee this problem with what was supposed to be a tool to protect Canadian and U.S. investments in Mexico. There is the ever-present concern over protection of Canadian culture in the face of the allure of U.S. cultural products, as evidenced by the dispute over "split-run" magazines in the late 1990s.

- Finally, there are the recurring elements that affect any close relationship, related to implementation of the FTA and the NAFTA, and the reality of being a small country located next to the most powerful country in history.

This paper is divided into four parts:

- The first part introduces the Canada-U.S. economic relationship.
- The second, and key, part examines the state of the trade relationship and the experience under the FTA and the NAFTA, highlighting important issues in a context of increased economic integration.
- The third section briefly discusses foreign direct investment.
- The paper ends with some concluding remarks.

## THE SCOPE OF INTEGRATION

In academic circles, some are calling for deeper integration with the United States, in the form of a truly common market with full labour mobility, a common commercial policy, tax harmonization, and/or some form of common currency. In late June 2001, American ambassador to Canada Paul Cellucci said the United States is interested in exploring a "NAFTA-plus" arrangement to ease the flow of goods and individuals across the Canada-U.S. border.(1) Some ideas that have been floated include a common North American perimeter for immigration and visitors, greater harmonization in regulations, and greater cooperation at the border. Even earlier, a number of economists have debated whether it makes sense for Canada to attempt some kind of currency union with the United States. Meanwhile, under the NAFTA, trade relationships – to take but one example – are turning this vision of increased economic integration into a reality.

Unlike the European Union, which has moved toward integration through the creation of supranational institutions with clear goals and priorities for integration, the Canada-United States relationship is relatively less formal and directed. The defence relationship is managed bilaterally under NORAD and multilaterally under NATO. Trade is managed under the FTA and the NAFTA, and a number of other bilateral undertakings deal with additional areas of joint concern. For example, the International Joint Commission has been addressing transboundary water issues (concentrating on the Great Lakes) since 1909. In 1995, Canada, the United States and Mexico signed the Shared Border Accord, "which established new mechanisms for

---

(1) Allan Thompson, "U.S. sets sights on closer ties," *The Toronto Star*, 30 June 2001, p. A20.

managing the trans-boundary movement of goods and persons ...; promoting the use of joint or shared border facilities; and introducing new technologies to detect drugs and to enable remote inspection of travelers."[2]

Integration has been most obvious in the economic sphere, but even here the FTA and the NAFTA "do not establish any permanent overarching supranational institutions, nor do they anticipate how the economic linkage might deepen."[3] Unlike the European Union, the FTA and the NAFTA are trade agreements, not customs unions. There is no common currency or common external tariff. There is only limited labour mobility, and each national government continues to make its own policy regarding foreign affairs and large parts of domestic economic policy. Capital, on the other hand, is mobile, and the two countries' financial markets are tightly linked. Unlike the situation in Europe, greater economic integration was not pursued as a forerunner to greater political integration.

The increasing calls for greater economic integration come mainly from the Canadian business community, "such as the Business Council on National Issues (BCNI) and John Roth of Nortel, and Canadian think tanks, most notably, the C.D. Howe Institute."[4] In basic terms, increased integration would allow firms full access to, and the ability to rationalize costs over, a large market. However, Amabassador Cellucci's comments seem to have ignited a broader political debate on whether it should be made easier to cross the Canada-U.S. border, and whether Canada and the United States should harmonize rules and create joint institutions that go beyond what is required by the NAFTA.[5]

According to another argument, increased economic integration is needed because the world's multilateral trading system is moving toward a three-region system: North America (or the Americas); the European Union (EU); and Asia-Pacific, led by Japan. Because Canada's most important trading partner is the United States, it is vital for Canada to guarantee access to the U.S. market, and that that access be made as easy as possible.

---

(2) Richard Harris, "North American Economic Integration: Issues and Research Agenda," Industry Canada Discussion Paper Number 10, April 2001, p. 14.

(3) Fen Osler Hampson and Maureen Appel Molot, "Does the 49th Parallel Matter Any More?" *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, ed. Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson, Toronto: Oxford University Press, 2000, p. 3.

(4) Andrew F. Cooper, "Waiting at the Perimeter: Making US Policy in Canada," *Vanishing Borders*, *ibid.*, pp. 39-40.

(5) Alan Toulin and James Baxter, "Border divides Liberal ranks: Pettigrew argues we need it to be 'seamless'; Manley, Caplan say issue is a non-starter," *National Post*, 3 August 2001, p. A1.

This argument is countered by concerns over what this would mean for political sovereignty: any debate on increased integration must necessarily deal with issues such as how best to deal with the asymmetry in size and power between Canada and the U.S., and how a more open border would affect Canada's ability to continue to pursue independent policy options. For instance, with a more open border, Canadian and U.S. policies on issues such as gun ownership and the U.S.-led War on Drugs could come into conflict.

Even with the low dollar, Canada has been experiencing a net outflow of foreign direct investment. The role of a falling dollar is controversial: although it can protect an industry in the short term, the degree to which it shelters firms from having to undertake productivity reforms – which itself is a matter of some debate – can hurt an industry in the long term.

## TRADE

Nowhere can the rise in economic integration between Canada and the United States be seen more than in trade. In many ways, trade sustains the Canadian standard of living. Exports account for approximately 40% of the Canadian Gross Domestic Product (GDP) and, according to the Department of Foreign Affairs and International Trade, one in three jobs is linked to trade.

In Canada's case, when one talks about international trade, what is really being discussed is trade with the United States. Fully 87% of Canadian exports – worth 33% of GDP – were shipped to the United States in 2000. The importance of the United States to Canada's well-being does not end there. Canada enjoys persistent and significant merchandise trade surpluses with the United States – in 2000 reaching $92.1 billion – that help make up persistent trade deficits with the rest of the world (in 2000 totalling $37.6 billion). This helps explain why, "from the criteria of national interest the U.S. is Canada's first, second, and third priority."[6]

Canada-U.S. relations in the economic and political sphere are currently marked by a sense of tranquility and general cooperation. Occasional disagreements over such perennial issues as Cuba and softwood lumber have not seriously dampened the relationship.

Although this relationship is more important for Canada, the United States relies to a significant degree on Canada. At around 23% of U.S. exports, Canada is the U.S.'s largest foreign market, higher than the EU, which has almost ten times Canada's population.

---

(6) Cooper, *supra*, note 4, p. 27.

The extent of economic integration between Canada and the United States is even more striking when one examines intra-firm and intra-industry trade levels. In other words, a large part of trade that shows up in Statistics Canada's international trade statistics is not carried out by independent firms. One estimate holds that "some 70% of our trade is not conducted at arm's length – about 40% is intrafirm while another 30% is the result of licensing and other inter-corporate relations."[7] United States transnational corporations (TNCS) dominate intra-firm trade.[8]

A high level of integration exists among firms, which no longer recognize distinct "Canadian" or "American" markets. According to the U.S. Department of Commerce, approximately 43% of the total trade between the United States and Canada is between related parties.[9] (Statistics Canada does not track related-party transactions.) Intra-industry and intra-firm trade has been particularly evident in the automotive industry, which accounts for more than 30% of Canadian exports to the United States and about 25% of U.S. exports to Canada: "This is mostly an incestuous relationship between the same companies which are located on the two sides of the border in close proximity to each other." Furthermore, "the same trend can be seen in other sectors as well, for example, in chemicals and pharmaceuticals, industrial machinery, food products, and telecommunications equipment."[10] The high degree of intra-firm trade represents a long-standing, though fluctuating, trend that predates the FTA.

### A. Trade and Treaties

Although the United States – with its vibrant economy, huge population base and proximity to Canada – has always attracted a large proportion of Canadian trade, the signing of the FTA caused an already close economic relationship to draw even closer.

The Agreement lowered tariffs while instituting rights and obligations covering investment, services and dispute settlement. The phase-out of tariffs under the FTA was

---

(7) Michael Hart, *What's Next: Canada, the Global Economy and the New Trade Policy*, Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, 1994, p. 20.

(8) John N.H. Britton, "Is the Impact of the North American Trade Agreements Zero?" *Canadian Journal of Regional Sciences*, Summer 1998, p. 189.

(9) United States, Bureau of the Census, Department of Commerce, "U.S. Goods Trade: Imports & Exports by Related Parties; 2000," news release CB-00-91, 26 June 2001, http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2000pr/aip/rp00-text.pdf.

(10) Hampson and Molot, *supra*, note 3, p. 8.

completed on 1 January 1998, although some tariffs remain in place for certain products in Canada's supply-managed sectors (e.g., dairy and poultry), as well as sugar, dairy, peanuts and cotton in the United States. This is not to say that free trade has been achieved in all goods. Softwood lumber is a long-standing exception, and energy and (potential) water exports will almost certainly be important trade issues in the short and medium term.

With respect to increasing trade, the FTA works on two main levels: reduced tariffs and increased stability.

- **Reduced Tariffs**

First, using the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) as a jumping-off point, the FTA reduced tariff and non-tariff barriers to trade in "all goods and most services, as well as many investment transactions and most business travel. The most extensive obligations covered trade in goods and included obligations regarding tariffs, rules of origin, quotas, customs procedures, safeguards, unfair trade remedies, government procurement, national treatment, technical barriers, and exceptions."[11]

Studies have found that these lowered tariff barriers have generally resulted in increased trade: "Other than in automobiles and parts and petroleum, trade between the two countries has grown more quickly in those sectors liberalized by the Canada-US FTA than in those not liberalized."[12]

- **Increased Stability**

Second, trade has benefited from increased stability that has resulted from the "significant bilateral regime, particularly in the realm of trade and investment, with its own principles, norms, and rules, as well as some institutions," that have been put in place to deal with and manage this increased trade.[13] These have lowered transaction costs and reduced uncertainty.

---

(11) Michael Hart, "The Role of Dispute Settlement in Managing Canada-US Trade and Investment Relations," *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, ed. Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson, Toronto: Oxford University Press, 2000, p. 99.

(12) Hampson and Molot, *supra*, note 3, p. 6.

(13) *Ibid.*, p. 4.

Canada-U.S. trade has in particular benefited from the growth in rules-based regimes designed to strengthen free trade among countries, such as the FTA, the NAFTA and the WTO. In particular, the FTA's (and the NAFTA's) dispute-settlement mechanism has "greatly strengthened the rule of law in relations between Canada and the United States. … While there may be problems to resolve the day-to-day irritants of the rapidly growing trade and investment flows, Canada has benefited from a more principled approach to resolving conflict."[14] Other trade disputes are settled at the WTO. This is not to say that there have been no trade irritants – softwood lumber and supply management of the agricultural sector continue to be sore spots. However, in a trade relationship as large as that of Canada and the United States, very few irritants have been so difficult as to require formal dispute settlement.

### 1. Profile of a Relationship

Between 1989 and 1999, two-way trade between Canada and the United States rose by 167%. Financial-services trade grew at an annual rate of 21%, while computer and information services rose by almost 30%.[15] As would be expected, trade in goods that were liberalized by the FTA grew faster than trade in goods that were unaffected by the FTA. About one-quarter of the total increase in Canada-U.S. trade was "directly attributed to lower tariffs, an amount that implies a very large change in imports in response to a given tariff reduction."[16]

Despite the large increase in Canadian exports to the United States, Canada has not seen an increase in its share of the U.S. import market. In 2000, this share was 18.9%, compared with 18.7% in 1991. Over that time, it has fluctuated from 18.3% to 19.4%.[17] Canadian merchandise trade with the United States accounted for 81% of our almost $800 billion total trade in 2000, up from 72% in 1988 (see Chart 1). Fully 86% of Canada's merchandise exports were sent to the United States in 2000. This accounted for about 33% of Canada's GDP, up from under 20% in 1989.

---

(14) Hart, *supra*, note 11, p. 95.

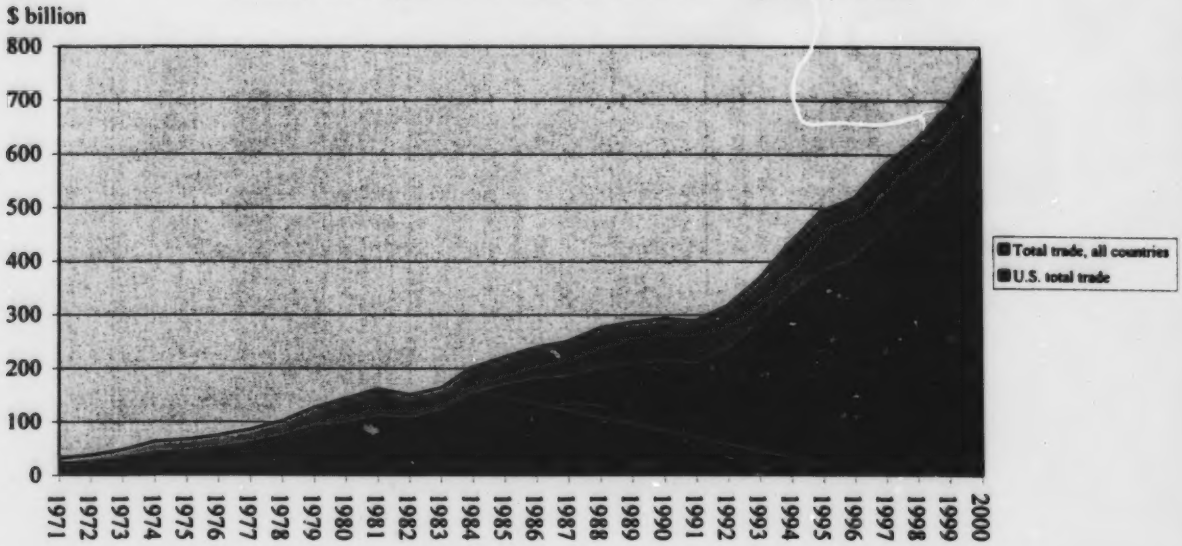
(15) Gary C. Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *North American Economic Integration: 25 Years Backward and Forward*, Industry Canada, November 1998, p. v.

(16) John McCallum, "Two Cheers for the FTA," Royal Bank, 1999.

(17) Calculated from United States Census Bureau, http://www.census.gov/foreign-trade/www/prior.

**Chart 1**

**Canada's Merchandise Trade, Balance of Payments Basis**




Source: Statistics Canada's CANSIM database

Although the change has not been spectacular, there has been a slight decrease in the proportion of resources exported to the United States. Overall, automotive products are the most frequently traded goods with the U.S., accounting for 27% of Canada's exports and 27% of its imports. This is followed by machinery and equipment (23% exported to the United States, 32% imported from the United States), and industrial goods (14% and 22%) (see Charts 2 and 3). Primary products represent another important category, and clearly illustrate the difference in Canada's trading profile versus the United States: 30% of Canada's exports to the U.S. are primary products, against only about 8% of its imports.[18]

According to Industry Canada, "non-traditional" exports – such as clothing and textiles, furniture and fixtures, plastics, and "Other Manufacturing" – are growing rapidly. As well, the same report remarks that "for several Canadian industries, the U.S. market is relatively more important than the Canadian market."[19]

---

(18) Hampson and Molot, *supra*, note 3, p. 4, and Statistics Canada data.

(19) Industry Canada, *Canada's Growing Economic Relations with the United States, Part 1 – What Are the Key Dimensions?*, 10 September 1999, p. 25.

Although significantly smaller than merchandise trade, Canada's services exports to the United States have almost tripled since 1989, rising from $11.8 billion in 1989 to $31.1 billion. Services imports from the United States doubled over the same period, rising from $18.1 billion to $36.9 billion. Although the FTA affected services less than goods, those services covered by the Agreement rose more than those not covered by the FTA.[20] The U.S. share of imports and exports has remained relatively constant over this period, with its export share rising from 57% to 60% and its import share holding steady at 63%. Commercial services account for about half of these totals.

### a. Regional Trade Patterns

Trade with the United States has surpassed interprovincial trade in importance (see Table 1). In 1988, interprovincial exports of goods, at $133 billion, were higher than exports to the United States ($101 billion). By 1998, exports to the U.S. ($252 billion) easily outstripped total interprovincial exports ($177 billion). Between 1992 and 1998, interprovincial trade rose by an average of 4.7%, far below the 11.9% growth in international exports.[21]

**Table 1: Comparison of interprovincial versus U.S. exports**

| | 1988 | 1998 |
|---|---|---|
| | $ billion (current dollars) | |
| U.S. Exports | 101 | 252 |
| U.S. Imports | 86 | 203 |
| **Total** | **187** | **455** |
| Interprovincial Exports | 133 | 177 |
| Interprovincial Imports | 133 | 177 |
| **Total** | **266** | **354** |

Source: Statistics Canada, *Interprovincial Trade in Canada, 1992-1998; 1984-1996*, Catalogue No. 15-546-XIE; CANSIM database; *Canadian International Merchandise Trade*, December 1998, Catalogue No. 65-001-XIB. U.S. numbers are current prices, unadjusted; Industry Canada.

(20) Marcel Côté, "Is Free Trade Good for Canada? Ten Years Later the Balance is Positive," *Cité Libre* 26, April-May 1998, p. 51.

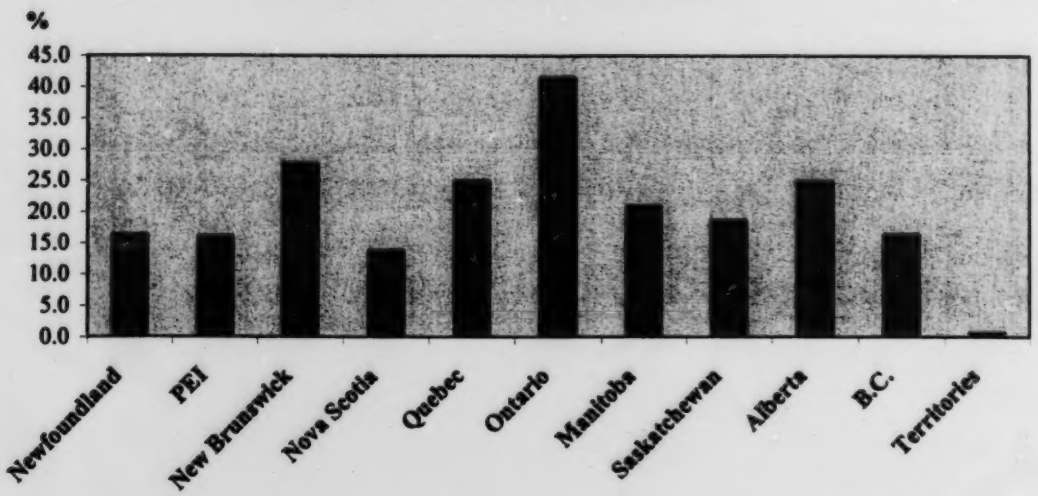
(21) Calculated from: *Interprovincial and International Trade in Canada*, Catalogue no. 15-546-XIE, 1992-1998, 1984-1996; *Canadian International Merchandise Trade*, Catalogue no. 65-001-XIB, December 1999.

Canada is the major trading partner of 37 of the 50 U.S. states. According to Industry Canada, Canadian trade accounts for more than 3% of most of the northern U.S. states' Gross State Product. These are Canada's most intensive partners (accounting for 63.4% of Canadian exports to the United States in 1998, down from 70.1% in 1989), although the quantity of exports being diverted to the U.S. Midwest and South, especially California and Texas, is increasing.(22)

The importance of trade among regions (states and provinces) has increased. "In recent years, trade between the U.S. states bordering Canada and their Canadian counterparts has grown substantially faster than national bilateral trade."(23) This is not surprising given the reduced impediments to trade under the FTA and the NAFTA and the closeness of Canadian urban centres to the United States. For example, Southern Ontario – from which most of Canada's trade originates – is within a day's drive of more than 100 million Americans.

**Chart 4**

**U.S. Exports as a % of Provincial GDP**




Source: Industry Canada, Trade Data Online

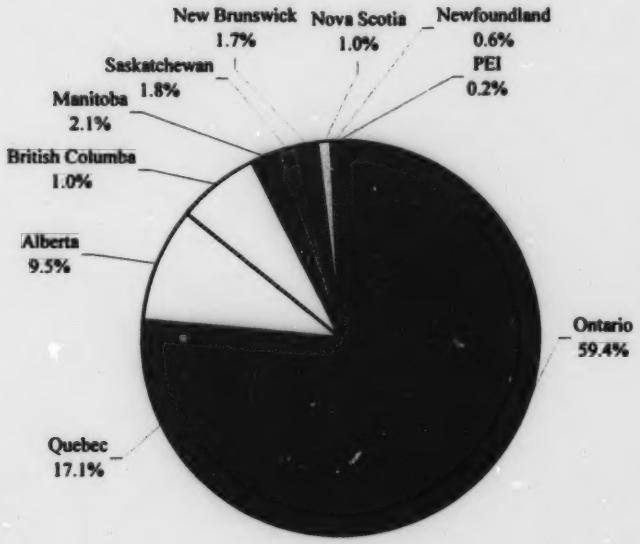
(22) Industry Canada, *supra*, note 19, pp. N-1-3.

(23) Hufbauer and Schott, *supra*, note 15, p. iii.

Ontario, at almost 60%, accounts for the lion's share of trade with the United States (see Chart 4). It is therefore no surprise that it is by far the most dependent on U.S. trade. Exports to the United States accounted for 40% of its GDP in 1998, compared with 20% in 1989. Quebec and Alberta, whose U.S. exports account for a quarter of their GDP, follow Ontario. All provinces posted huge advances in U.S. exports over the 1990-1999 period (see Chart 5 and Table 2).

**Chart 5**

**Provincial Share of Exports to U.S., 1999**




Source: Industry Canada, Trade Data Online

**Table 2: Growth in U.S. merchandise exports, by province and territory**

| | 1990 | 2000 | % change |
|---|---|---|---|
| | $ million (current dollars) | | |
| Newfoundland | 1,315 | 2,852 | 116.9 |
| Prince Edward Island | 101 | 628 | 521.8 |
| New Brunswick | 2,077 | 6,483 | 212.1 |
| Nova Scotia | 1,515 | 4,255 | 180.8 |
| Quebec | 19,148 | 63,459 | 231.4 |
| Ontario | 60,357 | 193,119 | 220.0 |
| Manitoba | 1,813 | 7,974 | 339.8 |
| Saskatchewan | 2,417 | 8,122 | 236.0 |
| Alberta | 11,510 | 48,724 | 323.3 |
| British Columbia | 7,113 | 23,511 | 230.5 |
| Northwest Territories | 21 | 7 | -66.7 |
| Yukon | 2 | 20 | 900 |
| Nunavut | – | 1 | – |
| **Total U.S. trade** | **107,393** | **359,155** | **234.4** |

Source: Industry Canada, *Canada's Growing Economic Relations with the United States, Part 1 – What are the Key Dimensions?* 10 September 1999.

### B. The FTA Effect

The extent to which the FTA and, to a lesser extent, the NAFTA,[24] has affected Canada's trade levels is a matter of some debate. Part of the problem is that it is difficult to isolate the effect of one single element on Canada's trading pattern. As the data discussed above indicate, Canadian trade with the United States has increased substantially over the decade of the FTA. Over the same period, however, Canada also benefited from the strongest U.S. economic expansion in history. However, it is difficult to isolate the impact of an individual trade deal, such as the NAFTA, on a country's trade and overall economic performance.[25] Other important factors include the depreciation of the Canadian dollar against the U.S. dollar – in fact, a paper prepared by economists working for Industry Canada claims this was the main reason for the

(24) The NAFTA, which came into force in 1994, has had a relatively less significant effect on Canada, because it built on the already implemented FTA.

(25) See Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *The NAFTA at Five Years: A Partnership at Work*, April 1999, p. 7. A similar conclusion was reached in the U.S. Administration's July 1997 report on the NAFTA and its effects, which noted that it was "challenging to isolate NAFTA's effects on the US economy."

surge in trade[26] – and the booming U.S. economy throughout most of the 1990s. The recent tremendous surge in economic activity would more than likely have occurred, NAFTA or no NAFTA.

The above-mentioned study by Industry Canada economists states that Canada's strong economic performance over the 1980-2000 period was powered by a 9.5% annual growth of goods exports to the United States. Controlling for variables such as the growth of the U.S. economy and the real exchange rate, it found that free trade contributed only 9% to Canada's growth in exports to the U.S. in the 1990s.

### 1. Has the FTA Resulted in Tranquility?

With the exception of the century-old dispute over softwood lumber, which was reignited in the spring of 2001 by the expiry of the third Canada-U.S. softwood lumber agreement, the most common word used to describe Canada-U.S. trade relations (and the rest of the relationship) is "tranquil." This is partly due to the above-described effects of the FTA. However, the role of the unprecedented decade-long U.S. economic expansion of the 1990s cannot be ignored. In good times, trade irritants are more easily ignored than during recessions. Just as Canada vacillates between greater and more restrained integration with the United States, so the U.S. wavers between internationalism and protectionism/isolationism. Protectionism, and with it trade irritants, always come to the fore during an economic downturn.

Guaranteeing access to the U.S. market was the *raison d'être* underlying the FTA. The past decade was characterized by good economic times, which have dampened traditional concerns over trade disputes. It will be instructive to see whether this "tranquil" relationship persists when the economic climate is not so favourable.

### 2. Productivity

A major selling point of the Agreement was that the increased competition of the larger U.S. market would lead to productivity improvements; whether this has in fact happened or is starting to happen is unclear. Among small businesses, one study notes "while one might have expected small Canadian firms to begin growing by closing the productivity gap between themselves and large Canadian and foreign firms, this has not been happening." One possible

---

(26) Eric Beauchene, "Weak dollar main boost to economy, study says: Industry Canada," *National Post*, 20 June 2001, p. A9.

explanation for this is that these firms still face barriers to access in the United States. This theory is backed up by findings that the manufacturing industry has posted productivity gains, especially in industries where tariff barriers had previously been high.[27] Another economist, Daniel Trefler, in hearings on productivity held by the House of Commons Standing Committee on Finance, reported that the FTA did enhance the productivity of those sectors that saw their tariff protection reduced. According to the resulting report, "He believes that the FTA caused those sectors to see an increase in productivity growth of one-half of one percent per year. This he thinks is a significant amount."[28]

Regardless, Canada has not experienced a convergence in productivity rates with the United States, whose productivity growth has outstripped Canada's, although it seems that productivity increases were most significant in those industries most affected by the FTA.

### 3. Standard of Living

Initial hopes for the FTA were high: "Prior to the FTA, studies had concluded that Canadians would see a rise in their standard of living as a result of tariff elimination between Canada and the United States."[29] However, despite the promises of increased prosperity that would stem from a free-trade agreement, Canadian income and employment levels have not kept pace with U.S. levels: "Living standards, in terms of real personal disposable income per person, have declined by 5% over the past decade, whereas America's have risen by 12%; and Canada's share of the world's foreign direct investment has fallen from 6.5% to 4%."[30] As would be expected by an economy undergoing a period of restructuring, Canada lost more than 15% of its manufacturing employment, following the signing of the FTA (1989-1992).

The role of free trade in affecting income and employment is unclear. Many economists attribute at least part of the decline in wages and rise in unemployment to the recession of the early 1990s. According to Nobel laureate economist Robert Mundell (and

---

(27) Daniel Schwanen, "Catching Up is Hard to Do: Thinking about the Canada-US Productivity Gap," *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, ed. Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson, Toronto: Oxford University Press, 2000, pp. 134, 137.

(28) House of Commons Standing Committee on Finance, *Productivity With a Purpose: Improving the Standard of Living of Canadians*, 1999, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/FINA/Studies/Reports/finarp20-e.htm.

(29) Schwanen, *supra*, note 27, p. 137.

(30) John McCallum, quoted in "A New Realism," *The Economist*, Survey of Canada, Internet edition, 22 July 1999.

echoed by other economists), the Bank of Canada's tight, zero-inflation monetary policy of the late 1980s and early 1990s kept interest rates high, depressing growth and exacerbating unemployment: "By and large, the Canadian public has never understood this episode in its history, and the newly-formed Free Trade Area unfairly got much of the blame."[31]

Economist Daniel Schwanen concluded that although the FTA cannot be blamed for a loss of jobs, it has delivered fewer jobs than promised. Other factors, such as the implementation of new technology and the domestic economic situation, have also played an important role in job creation.[32] As economist John McCallum summarizes the research:

> Although this debate seems unresolved, it is very likely that there were some transitional job losses as tariffs fell, in some cases from more than 20% to zero in the short space of a decade. On the other hand, jobs were undoubtedly created by the FTA-induced export expansion, although credit for the export boom has to be shared with our depreciating dollar and other forces. Overall, I don't think that we know whether the FTA led to a rise or a fall in total jobs.[33]

### C. FTA and NAFTA Trade Issues

Looking toward the future, there are many issues that any discussion of further economic integration will have to take into account. These include NAFTA implementation problems, and geopolitical concerns such as the ascendance of Mexico and the potential loss of the Canada-U.S. "special relationship." Some of these are discussed below.

The FTA and the NAFTA also promised increased productivity, lower prices and higher incomes. The extent to which they were able to deliver on these promises should also be considered when examining further economic integration.

---

(31) Robert Mundell, "Canada's Dollar: To Fix or Not," *The Nobel Money Duel*, dialogue between Robert Mundell and Milton Friedman in the *National Post*, 12 December 2000; http://www.nationalpost.com/features/duel/tuesday.html; Noel Gaston and Daniel Trefler, "Labour Market Consequences of the Canada-U.S. Free Trade Agreement," *Canadian Journal of Economics*, February 1997, pp. 18-41, from Todd Hunter, "The Impact of FTA/NAFTA on Canada: What Does the Recent Literature Say?" DFAIT, December 1998, Reference Document No. 6.

(32) Côté, *supra*, note 20, p. 56.

(33) McCallum, *supra*, note 16.

### 1. Canada's Special Status is in Jeopardy

Despite attempts to lock up access to the U.S. market through the FTA, Canada remains vulnerable to its much-larger trading partner. This, in large part, is simply the reality of being a small country located next to the largest economic superpower in history. To take but one example, half of Ontario's GDP is now dependent on exports to the United States. Despite the FTA, Canada would be hurt by a more protectionist United States, which would likely exacerbate trade disputes between the two countries.

Traditionally, Canada has had a special relationship with the United States. This was shaped by several factors: the common experiences of the Great Depression and World War II; the fact that the locus of power in the U.S. was adjacent to Canada in the Northeast; and the mutual reliance on each other during the Cold War, through NATO and especially NORAD. In short, despite the stereotypical ignorance of Canada that characterizes Canadians' perceptions of U.S. citizens, Americans (at least Americans in power) knew Canada, and did not think of it as simply another country.

However, as the Great Depression and the WWII generation fades from the scene, and the Cold War into history, this special relationship is also threatened. Furthermore, the centre of U.S. politics is shifting from the northeast to the South and the southwest. With less of a shared experience and a reduced (if not eliminated) need to depend on Canada to defend U.S. soil from a Russian missile attack over the North Pole, Washington increasingly tends to treat Canada as a nation just like the others.

For example, only some last-minute lobbying exempted Canada's defence industry from being subjected to the U.S. International Traffic in Arms Regulations (ITAR) rules, which would have limited Canadian companies' access to U.S. military procurement contracts, worth $5 billion annually to Canada. Even now, the ITAR exemption has yet to provide concrete results, and may prove to be of short duration.[34]

Illegal immigration continues to be at the top of the United States' domestic agenda. Although Canada and the United States share the world's largest undefended border, illegal immigration is a relatively larger problem for the U.S.-Mexico border, amply demonstrated by the fact that the U.S. Immigration and Naturalization Services has 8,000 agents along the 3,200 km (2,000 mile) U.S.-Mexico border, compared with only 300 agents along the 8,895 km (5,000 mile) Canada-U.S. border.[35] However, three factors – high levels of cross-

---

(34) Stéphane Roussel, "Canada-American Relations: Time for Cassandra?" *The American Review of Canadian Studies*, Summer 2000, p. 149.

(35) Deborah Waller Meyers, "Border Management at the Millennium," *The American Review of Canadian Studies*, Summer 2000, p. 256.

border activity, heightened security concerns, and the desire to treat Mexico and Canada equally (the loss of the "special relationship") – are making Canada-U.S. border crossing an increasingly important issue.

A 1996 U.S. border regulation intended to reduce illegal immigration from Mexico initially contained no exemption for the Canadian border, potentially "strangling trade and limiting access." According to Robert Bothwell, "To politicians anxious to close the border against Mexicans, there is a pleasing symmetry in equal treatment for Canadians."(36)

Canada has responded to these concerns. The February 2000 budget allocated increased funds for border surveillance; further, Bill C-16 – which died on the *Order Paper* when the November 2000 federal election was called – was designed to tighten controls on illegal immigration. Both governments continue to collaborate on border issues, for instance, through the Canada-United States Partnership (CUSP) – a binational forum of customs, immigration and law-enforcement officials.

This last example demonstrates how, in trade, security and generally, Canada is increasingly seen as just another nation. It also – and perhaps more importantly – signals the increased importance of Mexico in U.S. eyes. The signing of the NAFTA has accelerated this tendency to focus on the South and on the U.S. relationship with Mexico.

The numbers suggest a strong reason for this change in emphasis. Mexico's rapidly growing economy is home to more than 100 million people – over three times the size of Canada's population – and Spanish is rapidly becoming the unofficial second language of the United States. Beyond the numbers, Mexico's election of businessman Vicente Fox as president, breaking seven decades of autocratic rule, has the potential to improve the Mexican democratic and business environment while capturing the U.S. imagination. Furthermore, the election of Texas Governor George W. Bush as U.S. President has the potential to further concentrate American sights south.

Under the NAFTA, Mexico has gained an increasing share of North American trade, rising from 7% in 1990 to just under 13% in 1999. For Mexico as for Canada, the United States has become the overwhelmingly important market – the destination for almost

---

(36) Robert Bothwell, "Friendly, Familiar, Foreign, and Near," *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, ed. Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson, Toronto: Oxford University Press, 2000, p. 177.

90% of its exports.[37] Mexico's economic renaissance will provide greater competition for Canadian companies exporting to the United States.

As the Canada-U.S. special relationship continues to erode, it will become more difficult to get special exemptions from Congress and the U.S. administration and to keep previously minor problems from becoming major ones. As Christopher Sands puts it, "Without the Canada-friendly bias in U.S. Canada policy provided by the former societal consensus, integration will continue to deepen and Canadian interests will increasingly become subject to the direct and indirect consequences of U.S. policy-making at various levels."[38]

The possibility of increased misunderstandings heralds the need for Canada to provide high-quality information to all parts of the U.S. political system – including Congress and the individual states – to understand Canada and Canadian-U.S. interests, for example, explaining why the Canada-U.S. border is not the same as the U.S.-Mexico border.

**2. Investment Mechanism**

Environmentalists are concerned about the use of NAFTA's Chapter 11 to rewrite domestic environmental law. Indeed, the investment clause under Chapter 11 of the NAFTA has become one of the most controversial parts of the deal. It was originally drawn up to protect corporations and investors from arbitrary regulation and back-door trade protectionism, particularly as they would affect their investments in Mexico. The Chapter is designed to give firms the right to sue governments if decisions are made that unfairly damage the firms' business interests.

The provisions mean that foreign investors cannot be made to comply with more stringent rules than apply to domestic companies; they are also entitled to compensation if their property is expropriated. However, what started out as a defence mechanism for investors against foreign governments seems to have become an aggressive tool in the hands of certain corporations to challenge the right of government to introduce regulations.

Critics charge that Chapter 11 undermines Canada's capacity to protect health and the environment. In the 1998 case of Ethyl Corporation versus Canada, which centred on

---

(37) Department of Foreign Affairs and International Trade, *Monthly Trade Bulletin*, November 2000.

(38) Christopher Sands, "How Canada Policy Is Made in the United States," *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, ed. Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson, Toronto: Oxford University Press, 2000, p. 70.

restrictions on the interprovincial and international trade of MMT, a gasoline additive suspected of being linked to nervous disorders (and which automakers contend reduces vehicle performance), "the Canadian measures fell well short of the standards set in the agreement."[39] The case was settled out of court. Another case – a U.S.-Mexico case regarding environmental regulations – was thrown out as frivolous, setting the bar high in dealing with alleged harm caused by governments regulating in the normal course of events.

Ethyl Corporation's success was followed quickly by other suits. Two days after the announcement of the out-of-court settlement between Ethyl Corporation and the Government of Canada, Ohio-based S.D. Myers Inc. gave notice that it was launching a challenge under Chapter 11 of the NAFTA because of the federal ban on the export of PCBs in 1995 and 1996. In November 2000, the international tribunal appointed to hear the Chapter 11 case found in favour of S.D. Myers.

Three other corporations are also using Chapter 11 of the NAFTA to sue the Canadian government for damages.

- Sun Belt Water Inc. of California is claiming $US220 million in damages as a result of a ban on water exports from British Columbia.
- Pope and Talbot Inc., an Oregon-based forest products company with branches in Canada, is claiming $US30 million in damages under the NAFTA stemming from the softwood lumber agreement between Canada and the United States.
- United Parcel Services has filed a $US156 million claim for damages caused by Canadian government support of Canada Post.

Chapter 11 does not prevent a government from passing regulations that are genuinely designed to protect health and the environment, although it also allows tribunals to consider only a very narrow spectrum of concerns when making their decisions. Even so, the federal government decided to attempt to delineate more clearly the scope of the investor-state provisions. In 1998, Canada asked the United States and Mexico to re-examine Chapter 11. Specifically, Canada sought an interpretative note to the investor-state clause, which would help narrow the interpretation of what cases could be brought under this Chapter, thereby ensuring that government's ability to legislate and regulate in the public interest is protected.

---

(39) Hart, *supra*, note 11, pp. 112, 113.

Some movement on the issue is likely: in July 2001, the three NAFTA countries agreed to narrow and clarify the clause enabling foreign investors to sue governments over policy decisions. In a related development, the Canadian and U.S. governments seem to be trying to inject environmental concerns into the Chapter 11 process. Both governments are supporting the bid by Winnipeg-based International Institute for Sustainable Development (IISD) for intervenor status at a hearing into Vancouver-based Methanex Corp.'s $1-billion suit against the U.S. government over California's plan to ban by 2002 its controversial methanol-based gas additive MTBE.[40] Mexico opposes IISD's participation.

### 3. Overdependence on the United States

Regardless of how one breaks down the numbers, Canada depends to a large degree on the U.S. economy. This dependence revisits traditional Canadian concerns about overdependence on the U.S. market and its effect on the economy and Canadian unity. On the first point, although Canada benefits from a strong U.S. economy, a U.S. recession would hit Canada particularly hard.

Firms are increasingly seeing not two separate national markets, but one market, regardless of the border. This point of view is supported by three factors:

- Ontario's high level of integration with the U.S. market;
- the overshadowing of interprovincial trade by Canada-U.S. trade; and
- the increasing degree of intra-firm and intra-industry trade.

Canada-U.S. trade exposes the reality that Canada is not a global trader: Canada's experience with globalization is largely limited to its experience with economic integration with the United States.

This is not to suggest that Canada should ignore the U.S. market while attempting trade diversification, or push for trade diversification at the expense of the Canada-U.S. relationship. It only makes sense to take advantage of our proximity to the large U.S. market. Furthermore, the alternative is unclear. In hearings in Spring 2000, the House of Commons Sub-Committee on Trade, Trade Disputes and Investment heard that many Canadian companies use

---

(40) Mark MacKinnon, "Canada, U.S. support role for NGO in NAFTA," *The Globe and Mail*, 24 November 2000, p. B7.

experience gained by dealing with the (relatively) friendly and familiar U.S. market to expand overseas to the European Union (EU), Japan and other markets.

To the extent that Canadian companies concentrate on the U.S. market, they may be missing out on faster-growing emerging markets, as well as already mature markets such as the EU and Japan, which could, not inconceivably, rise to challenge the economic supremacy of the United States. However, the size of Canada's relationship with the United States makes it very unlikely that trade diversification will substantially challenge Canada's trade with the United States in the foreseeable future.

### 4. Trade Remedies

The dispute-settling mechanisms under the FTA and later the NAFTA have helped reduce some of the tensions around trade disputes, although it has not eliminated them; this is not surprising, given that disputes are a fact of life in any trading relationship. Canada is continuing to push for greater cooperation in the use of trade remedy measures (e.g., anti-dumping, countervail) in North America. Under the FTA and the NAFTA, binational panels issue binding rulings on whether anti-dumping or countervail penalties have been correctly applied. However, the NAFTA did not satisfactorily address these issues (including enforcement, delays, a lack of ability to set precedents, and the U.S. tendency to ignore international trade rules when they contradict national interests[41]), and a number of anti-dumping and countervail cases have been launched.

Although reducing some of the tensions, in one sense, the FTA and the NAFTA have failed to depoliticize and regularize disputes: "a crucial problem is that disputes may still be addressed through traditional diplomatic channels, the United States using whatever strategy best suits its interests, with a disregard for NAFTA provisions."[42] These actions do not seem consistent with the growth of free trade, and there is room for progress. The real question to consider, however, is whether or not the United States will agree to proposals for change.

### 5. Environmental and Labour Concerns

As a trade agreement, the FTA deals with trade issues exclusively, and not with social, labour and environmental considerations. Moreover, much of the agreement's text

---

(41) Gilbert Gagné, "North American Free Trade, Canada, and US Trade Remedies: An Assessment after Ten Years," *The World Economy* 23:1, January 2000, pp. 83, 90.

(42) *Ibid.*, p. 86.

establishes rights for commercial actors, but for no one else. This is in contrast to the setup of the European Union, which as a customs union provides much greater political integration and deals with these issues. For instance, the EU has "a regional development fund both to offset negative effects of the common market on specific regions and to allow the relatively less-developed regions to compete on a more even plane," and EU-wide laws which are binding unless countries opt out.(43)

The FTA and the NAFTA are trade agreements and not customs unions. Consequently, the areas mentioned above are mostly left to the respective nations. However, the NAFTA does have an element of commonality in labour and environmental regulation. The North American Agreements on Labour and Environmental Cooperation – negotiated and implemented in parallel to the NAFTA – were designed to facilitate greater cooperation between the partner countries in those areas and to promote the effective enforcement of each country's laws and regulations. The Environmental and Labour Commissions charged with implementing these agreements have very limited powers to enforce the agreements.

The jury is still out on the effectiveness of both commissions. Although they are designed to address issues often ignored when dealing with economic integration, they are often slow and ineffective from an enforcement point of view. Both are, without question, subordinate to the main trade agreement, whose principles are binding.

Canada and the United States also have an environmental relationship outside the NAFTA, which usually allows them to settle disputes eventually. In a review of Canada-U.S. environmental relations, Alan M. Schwartz concludes that the two countries have worked well together to address common environmental issues. He cites the example of the International Joint Commission, in operation since 1909, which is responsible for common watersheds and which has been remarkably effective. Other issues that have been addressed in other fora, he adds, include acid rain and management of the pacific salmon stocks.(44)

There also seem to be further moves in the United States toward incorporating labour and environmental standards into trade agreements. In December 2000, then U.S. President Bill Clinton announced the launch of free-trade negotiations with Chile. The proposed accord includes "controversial provisions regarding workers' rights and environmental protection." This came on the heels of a U.S.-Jordan free trade agreement that "for the first time

---

(43) Nancy Riche and Robert Baldwin, "Economic Integration and Harmonization with the United States: A Working-Class Perspective," *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, ed. Maureen Appel Molot and Fen Osler Hampson, Toronto: Oxford University Press, 2000, p. 186.

(44) Alan M. Schwartz, "The Canada-U.S. Environmental Relationship at the Turn of the Century," *The American Review of Canadian Studies*, Summer 2000, pp. 207-226.

incorporated labour and environmental standards in the text of a trade agreement."[45] However, it remains to be seen how a change in U.S. administration will affect this stance, and what it means for the NAFTA and WTO.

Labour is affected by Canada-U.S. economic integration in the same way as it is affected by the internationalization of production in general. Although capital and technology are internationally mobile, labour is not (although it is in the EU).[46] Protecting workers from dislocation that occurs as the result of trade liberalization can sometimes conflict with trade promotion. Two possible solutions to this involve:

- international agreements on the treatment of labour (foreshadowed perhaps in the NAFTA side agreement); and/or
- using government programs to encourage firms to develop support structures that are not tied to any specific jobs or industries.

### 6. Influence on Domestic Policy

At its heart, debate over labour and the environment and trade is a debate about the linkages between trade and social policy, and between economic and political integration. One side argues that greater economic integration will lead to the dissolution of Canada; the other side claims there is little connection between the economic and political and cultural spheres.

The extent to which domestic policies are affected by economic integration remains an open question. Convergence seems more likely in some areas than others. For instance, taxes affecting highly mobile factors of production, such as capital and well-educated labour, will be under greater pressure to converge. For example, according to Gary C. Hufbauer and Jeffrey J. Schott of the Washington, D.C.-based Institute of International Economics in a paper written for Industry Canada, integration will also entail greater labour flexibility: "Unions that limit workforce flexibility (in terms of job assignments, layoffs and seniority rules) will be a major negative force" in attracting firms to an area.[47]

However, they also argue that countries can form independent tax policy supporting a socially activist government. They cite the example of the Benelux countries and

---

(45) International Centre for Trade and Sustainable Development, "US launches free trade talks with Chile," *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, Vol. 4, No. 46, December 2000.

(46) Legally, citizens of the EU can work throughout the EU. In practice, due to realities such as language barriers, EU labour is not fully mobile.

(47) Hufbauer and Schott, *supra*, note 15, p. 51.

Germany, both of which have widely divergent tax structures and a high degree of economic integration: "In short, the smaller partners were able to carry on with a more extensive social agenda than the largest partner."[48]

Indeed, providing quality social services – good public schools, an educated workforce, a clean environment, safe streets and a vibrant culture – can help attract both firms and workers to an area or a country.

Still, as the two economies become more integrated, disputes over differing regulatory regimes will likely increase. Such conflict could centre on "local content rules to promote cultural identity or safety regulations for consumer products."[49] Such a conflict has already been foreshadowed in U.S. challenges to Canada's supply management of agriculture, and banning of split-run publications.

The debate over integration began on economic grounds with the goal to make it more efficient to conduct business throughout Canada, the United States and Mexico, possibly through a single external trade barrier for all three countries (i.e., a customs union), but also through less drastic steps, such as the harmonization of standards.[50] However, greater integration (which would lead to further dilution of the Canada-U.S. border) also raises other policy issues, including the loss of sovereignty over trade, taxation and domestic industrial policy.

To take but one example, deciding to institute a common perimeter could require harmonization of Canadian and U.S. immigration and refugee policies. It could also raise concerns over such controversial topics as gun ownership and the United States' zero-tolerance of illegal drugs (against, for example, Canada's more open position on medical marijuana). At the same time, Canada and the U.S. could benefit from greater cooperation on issues such as organized crime and child pornography, which are increasingly transnational in scope.[51] As with the costs and benefits of a currency union, greater research is needed on the costs and benefits of greater blurring of the border.

Julie A. Soloway, Research Fellow with the University of Toronto's Centre for International Studies, remarks that the increasing influence of the international trade and investment system – which is not directly accountable to the domestic population – can challenge

---

(48) *Ibid.*, p. vi.

(49) Hart, *supra*, note 7, p. 41.

(50) As Richard Harris notes in "North American Economic Integration: Issues and Research Agenda," *supra*, note 2, p. 13, Canada already experiences a significant degree of "policy convergence" within North America.

(51) Harris discusses the economic case for a customs union, *ibid.*, p. 10.

the legitimacy of domestic law if it is seen to render moot domestic law. "Failure to manage this interface is dangerous because of the risk that 'the domestic consensus in favour of open markets will ultimately erode to the point where a generalized resurgence of protectionism becomes a serious possibility?' "[52] This is a problem for all trade agreements, and probably requires increased transparency and public input into such agreements.

### 7. Effect on Sovereignty

Movement in any way towards further integration with the United States has always been greeted with concerns about its effect on sovereignty. When Sir Wilfrid Laurier's Liberals proposed a free trade agreement with the United States in the 1891 election, the Conservatives suggested such an agreement was simply a prelude to annexation by the United States (the Conservatives won the election). Today, the same argument holds that increased north-south linkages are weakening the east-west axis upon which the country was founded.

It is unclear what the eclipsing of interprovincial trade by Canada-U.S. trade and the integration of Ontario into the U.S. market will mean for sovereignty. The fear is that this will result in a series of "autonomous" regions – especially Ontario – closer to the United States than to each other. Queen's University economist Thomas Courchene believes we are witnessing the rise of "region-states," where regions trade mostly within their own area and therefore react to the economic and fiscal policies of their neighbouring states. In Ontario, this is evidenced by the high degree of cross-border trade and integration. Because of this increase of trade with the rest of the world at the expense of trade with Canada, "it is increasingly appropriate to view Canada not as a single east-west economy but rather as a series of north-south (cross-border) regional economies. This has dramatic implications, one of which is how to mount our east-west transfer system over an increasingly north-south regional economy."[53]

There is some evidence to suggest that statistics are exaggerating the U.S. pull and its consequences for sovereignty. To the extent that north-south trade has improved Canadian well-being, increased prosperity should make Canada stronger. Furthermore, east-west trade remains significant. For small businesses, according to the Canadian Chamber of

---

(52) Julie A. Soloway, "Environmental Regulation as Expropriation: The Case of NAFTA's Chapter 11," *Canadian Business Law Journal* 33:1, February 2000, p. 125, quoting Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Institute for International Economics, 1997, p. 6.

(53) Thomas J. Courchene, "NAFTA, the Information Revolution, and Canada-U.S. Relations: An Ontario Perspective," *The American Review of Canadian Studies*, Summer 2000, pp. 166, 173.

Commerce, "interprovincial trade (and not the sometimes more geographically intuitive north-south pattern) remains a particularly important expansion platform."(54)

Although the introduction of the FTA and the NAFTA has led to increased trade with the United States, interprovincial trade remains strong, when one considers the size and proximity of the U.S. market. As one study put it, "*despite* the exceptionally strong pull of geography, there is still a very powerful bias in economic transactions in favour of trading with fellow Canadians."(55)

**8. Culture**

The treatment of culture is also bound to continue as a perennial trade concern, stemming from fundamental differences in perception.

> Unique among countries, the United States treats culture like a commodity and is therefore concerned about trade barriers, while Canada's policy is one concerned with cultural identity. In the United States, culture is the equivalent (basically) to entertainment, and is a good that is properly allocated by the market. In Canada (as in many European nations), culture is an expression of national identity and as such is to be promoted and protected as a public responsibility. To the degree to which culture for Americans is about the profit-making entertainment industry and for Canadians about the politics of national identity, there should be little doubt about the potential for mutual misunderstanding concerning any exempt status for cultural industries in free-trade arguments.(56)

Although culture is exempt from the NAFTA, it is not under the World Trade Organization. Using the WTO, the United States won a decision against Canada's banning of "split-run" magazines; the WTO ruled that magazines were a good, not a service.

However, the "culture wars" are not all one-sided. Although U.S. cultural products continue to dominate Canadian film and television screens, bookstores, airwaves, music shops and magazine stands, Canada has witnessed a "small yet growing volume of cultural goods and services to U.S. markets."(57) Furthermore, cultural protection is not always an unambiguous matter of reserving a space for Canadians to tell their stories: improved competition – from

---

(54) Schwanen, *supra*, note 27, p. 135.

(55) George Hoberg, "Canada and North American Integration," *Canadian Public Policy* 26, August 2000, p. s41.

(56) *Ibid.*, p. 190.

(57) Kevin V. Mulcahy, "Cultural Imperialism and Cultural Sovereignty," *The American Review of Canadian Studies*, Summer 2000, p. 187.

whatever source – can increase the number of outlets that Canadian artists can use to reach an audience.

### 9. Other Issues

Other parts of the treaty have also caused problems. The amount of diversification caused by the FTA remains a point of disagreement. Critics of the FTA point out that more than 20% of the increase in trade is concentrated in automobiles, and that the Canadian economy has failed to diversify since the implementation of the FTA.(58) Although dependence on natural resource exports has diminished somewhat, there has been "substantial relative growth" in end-product exports, mostly in the auto industry, with some improvements occurring in a variety of technology-intensive sectors.(59)

Because the NAFTA is a trade and not a customs agreement, it does not provide for the free movement of labour across borders; however, it does allow certain classes of workers – such as technology workers and businesspeople – to work more easily in the other country. Although it might be desirable to open the borders among the NAFTA partners to allow labour to cross as easily as capital and goods, any such move is likely to be met with strong resistance from the United States, where officials are concerned about terrorism, the movement of illegal drugs, and of the huge influx of Mexican workers that would result from such a move.

Beyond the NAFTA, the long-term decline of the Canadian dollar against its U.S. counterpart and the birth of the euro have re-ignited, in academic circles, debate over whether Canada should attempt to move toward some kind of currency union with the United States (and possibly Mexico). Although at this point the debate has been mostly academic, some economists suggest that it will be a real issue within a decade.(60)

Canada currently has a floating exchange rate: it lets the markets largely determine the value of the dollar vis-à-vis other currencies. Proponents of the floating exchange rate state that it has served Canada well, allowing the dollar to absorb shocks such as the Asian financial crisis. Critics of the existing situation point to the dollar's long-standing decline against other currencies, remarking that its ability to "shield" the economy removes an incentive from businesses to undertake much-needed productivity improvements. They also point to

---

(58) Riche and Baldwin, *supra*, note 43, p. 188.

(59) Britton, *supra*, note 8, pp. 181, 182.

(60) See, e.g., Jack L. Carr, Thomas J. Courchene, John W. Crow and Herbert G. Grubel, "Round table on a North American currency," *Canadian Parliamentary Review* 22:5-13, Summer 1999; and John McCallum, "Costs and benefits of a North American common currency," *Current Analysis*, Toronto: Royal Bank, April 2000.

currency volatility and risk, and the micro-economic gains that could accrue through greater exchange rate fixity.

In its stead, critics have suggested either dollarization (replacing the Canadian dollar with the U.S. dollar) or convincing the United States and Mexico to join with Canada in creating a new North American currency. These ideas have come under heavy fire, for both economic and political reasons. These include a loss of control over monetary policy under dollarization, as decisions affecting monetary policy would be made at the U.S. Federal Reserve and the loss of seignorage (revenue created by printing your own currency, minus the actual cost of printing it). Dollarization is usually the choice of small, stagnant economies faced with runaway hyperinflation – a characterization that does not fit Canada. Politically, abandoning the Canadian dollar would mean abandoning a potent symbol of sovereignty.

Furthermore, the size of the possible benefits of dollarization, especially for a stable country such as Canada, are largely unknown. Andrew Rose of the University of California at Berkeley suggests that, all other things being equal, countries sharing the same currency can realize large trade gains, with possible corresponding gains in economic growth. However, these results emerge out of the experiences of very small and/or developing countries and thus hold uncertain lessons for Canada.[61]

A paper by Vivek Arora and Olivier Jeanne of the International Monetary Fund[62] found that the Canadian dollar has been relatively stable against the U.S. dollar over the past 20 years, which would lower transaction costs of exchanging the currency. They also remark on the weakness of the "lazy dollar hypothesis" – that firms avoid improving their productivity because a relatively low dollar protects them in foreign markets. According to Arora, "we know of no strong empirical support for this claim. The alternative argument – the one that we make and for which there is some empirical support – is simply that without exchange rate flexibility, the effects of the productivity gap would have been much more painful."[63]

---

(61) Rose's paper, "One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currency on Trade," *European Policy: A European Forum*, April 2000, 20, pp. 7-33, is discussed in "Growing Interest in Currency Unions May Reflect Real Benefits For Some Countries," p. 223 and "Canadian experience offers some lessons on economic integration, choice of exchange regime," *IMF Survey*, 2 July 2001, p. 226, http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/070201.pdf.

(62) Vivek Arora and Olivier Jeanne, "Economic Integration and the Exchange Rate Regime: Some Lessons for Canada," *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/01/1, International Monetary Fund, May 2001. http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2001/pdp01.pdf.

(63) "Canadian experience offers some lessons on economic integration, choice of exchange regime," *IMF Survey*, 2 July 2001, p. 227.

The North American currency option is generally regarded as a non-starter, because it would involve convincing the United States to give up *its* dollar, to which it is deeply attached, both economically and politically. Economically, there is much doubt that Canada, the United States and Mexico comprise an optimal currency area (e.g., their economies are not similar enough to move away from a floating exchange rate regime).

In the end, the economic benefits of greater exchange-rate fixity must be weighed against the economic and political costs. And although this is nominally an economic issue, it is worth remembering that currencies are generally created to respond to political needs as much as economic needs. The European Union, for instance, introduced the euro in the hopes of solidifying ties among EU countries.

## FOREIGN DIRECT INVESTMENT

In addition to trade, the FTA (and the NAFTA) greatly liberalized investment flows between Canada and the United States. It provides national treatment of U.S. investors while excluding investment from certain sensitive sectors, retaining government investment review mechanisms, and prohibiting certain performance requirements attached to investments.[64]

The FTA and the NAFTA have seen an increase in foreign direct investment (FDI) among NAFTA partners. The United States continues to be the largest foreign investor in Canada, with the majority of this investment "taking the form of acquisitions rather than the establishment of new businesses" and tilting toward technology-intensive industries.[65] At the end of 1999, the total stock of United States FDI in Canada was $173 billion, up from $80 billion in 1988 (see Chart 6). The manufacturing industry attracted about half of the total, followed by finance (other than banking), insurance and real estate (21%), and petroleum (12%). Canada is also the second-largest recipient of total U.S. FDI (11%), behind only the United Kingdom.

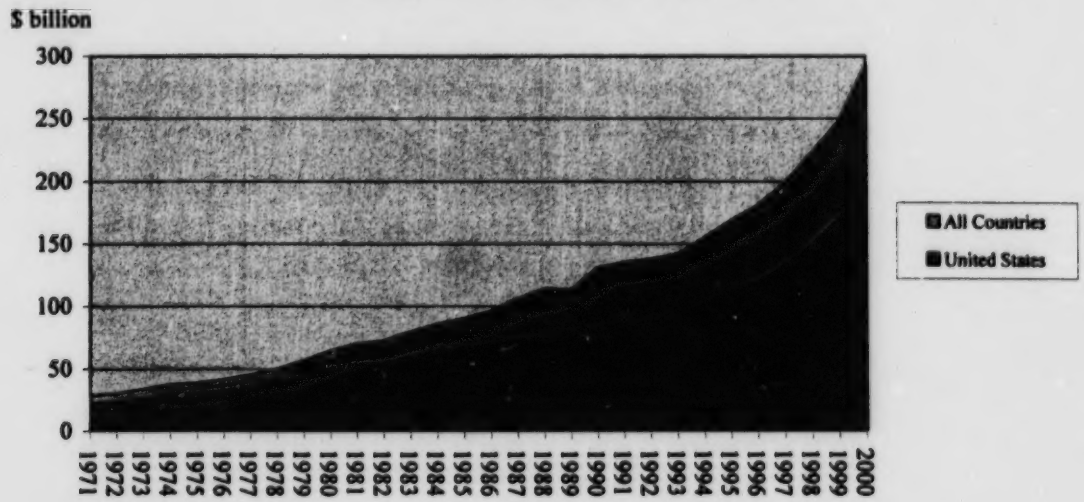
---

(64) These are: export, domestic sourcing, domestic content, technology transfer and "exclusive supplier" requirements; and a prohibition on policies reducing imports or tying imports to export performance. Some performance requirements could be imposed if they were tied to government subsidies.

(65) Britton, *supra*, note 8, p. 176, quoting Mel Hurtig, "How Much of Canada Do We Want to Sell?" *The Globe and Mail*, 5 February 1998, and A.D. MacPherson, "Shifts in Canadian Direct Investment Abroad and Foreign Direct Investment in Canada," in J. Britton (ed.), *Canada and the Global Economy*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1998.

## Chart 6

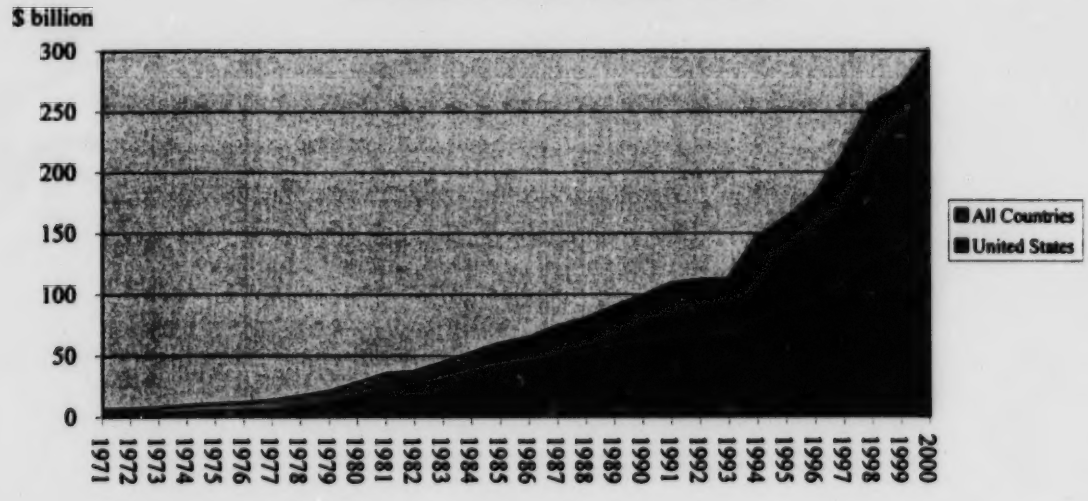
### Foreign Direct Investment in Canada




Source: Statistics Canada's CANSIM database and Catalogue 67-002-XIB, *Canada's International Investment Position*

## Chart 7

### Canadian Direct Investment Abroad




Source: Statistics Canada's CANSIM database and Catalogue 67-002-XIB, *Canada's International Investment Position*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Along with this increase in FDI in Canada, Canadian investment abroad – which traditionally has been small – has risen to near-parity with FDI in Canada. However, the proportion of Canadian FDI destined for non-U.S. countries has been rising, as the FTA makes it more feasible to service the U.S. market from home (see Chart 7).

Despite these changes, the U.S. share of foreign direct investment in Canada has not risen to match trade gains, standing at 72% in 1999, down from 75% in 1985, and far below the high of 82% in 1966. One likely explanation for this is that firms, no longer facing trade barriers, are investing at the most efficient sites. The increased integration wrought by the FTA and the NAFTA has subtly changed the interaction between trade and investment. When faced with tariff barriers, firms undertake FDI to get around these barriers and serve the domestic market.

In a situation where companies can locate wherever they want, this consideration disappears. As a result,

> much of Canada's exports are driven by US direct investment in Canada, and increasingly by Canada's direct investment in the United States. This is 'foreign' investment by official definition, but in reality, once Canada's branch-plant mentality was discarded under the FTA, investment today is now increasingly predicated on the existence of a large North American market.(66)

Canada is the fifth-largest source of foreign direct investment in the U.S. market. The amount Canada invests in the United States – at $134 billion in 1999, it is the destination for 52% of Canadian FDI – is far out of proportion to what the size of our economy would dictate. Some 35% of Canadian direct investment in the United States goes to manufacturing, followed by insurance (11%), other finance (10%), and banking (3%).

These increases are taking place against a worrying background. Canada's share of total world FDI has dropped considerably over the past decade. As a result of the FTA, Canada was supposed to be able to sell itself as an attractive place for countries to base themselves in order to access the world market. Canada's declining share of world FDI suggests this is not happening. Canada may not be attractive enough to foreign investors because of the following three reasons:

- the domestic atmosphere;
- access barriers to the U.S. market; or
- in times of uncertainty, the U.S. is seen as the only "safe" economy in the world.

---

(66) Sidney Weintraub, "Current State of U.S.-Canada Relations," *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 24, Summer 2000, p. 474.

John McCallum, in his evaluation of Canada's ten years with the FTA, tentatively concludes that FDI has not declined as a result of the FTA, although there is cause for worry. Theoretically, he says, the impact could go either way:

> On the one hand, the dismantlement of the tariff wall set up by John A. Macdonald in 1879 allows American and other firms to supply the Canadian market from outside Canada. The lowering of these barriers makes the argument for attracting FDI less compelling. On the other hand, the FTA allows Canadian-based firms to serve the entire North American market, and, given our lower costs in every industry [according to KPMG (1999)], this should favour more FDI into Canada... the inward stock of FDI has both increased relative to GDP and declined less abruptly relative to the world stock than was the case during the 1980s.

His main concern is that, "as the Canada-U.S. border comes down in economic terms, our deficiencies in terms of tax regime and non-appearance on the radar screens of multinational companies could exact a mounting toll. Canada's desire to become a favoured location for both domestic and foreign investors to serve the North American market could also be thwarted by the continuation of Canada-U.S. border impediments."[67]

## CONCLUDING REMARKS

This paper has outlined the general shape of the Canada-U.S. economic relationship, while speculating on how it will probably develop. Although economic integration between the two countries is likely to continue, it will do so in a context of regional and international economic integration.

On the regional level, economic integration will probably continue by an expansion of the NAFTA to include Chile (with whom Canada already has a free-trade agreement and the U.S. has begun negotiating one) and other countries, and the proposed Free Trade Area of the Americas, which would include every country in the Americas except Cuba. The NAFTA countries, especially the United States, would dominate any such area, as they account for 85% of all hemispheric output.[68] On the international front, the WTO will continue

---

(67) McCallum, *supra*, note 16.

(68) Hufbauer and Schott, *supra*, note 15, p. 59.

to have an impact on the Canada-U.S. economic relationship, as evidenced by its decision restricting Canada's ban on split-run magazines.

Managing the Canada-U.S. relationship involves working on all these levels. At the moment, the relationship is tranquil, the consequence of close relations and good economic times. However, past experience (gained from living in the shadow of a giant), and the changing context that is eroding the "special relationship," argue for continued vigilance. As for the shape of future economic integration, one thing that most students of Canada-U.S. relations can agree on is that even though a regime (or level of integration) may be appropriate for any given time, this does not preclude the possibility that it should be changed when conditions change.

## SELECTED REFERENCES

### A. Integration and Overview

*The American Review of Canadian Studies,* Summer 2000. Devoted to the state of Canada-United States relations.

Hoberg, George. "Canada and North American integration." *Canadian Public Policy*, August 2000, pp. S35-S50.

Hufbauer, Gary C. and Jeffrey J. Schott. *North American Economic Integration: 25 Years Backward and Forward.* Ottawa: Industry Canada, November 1998.

Industry Canada. *Canada's Growing Economic Relations with the United States.* "Part 1 – What are the Key Dimensions?" 10 September 1999; "Part 2 – Maximizing our Opportunities." 8 December 1999.

Molot, Maureen Appel and Fen Osler Hampson (Ed.). *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000.* Toronto: Oxford University Press, 2000.

### B. Trade

Britton, John N.H. "Is the Impact of the North American Trade Agreements Zero?" *Canadian Journal of Regional Sciences.* Summer 1998.

Canada-U.S. Relations (Canadian Government website with general information).

Foreign Affairs and International Trade.

- *The NAFTA at Five Years: A Partnership at Work*. April 1999.

- *Opening Doors to the World: Canada's International Market Access Priorities 2000*. Chapter 4: Opening Doors to the Americas.

Hufbauer, Gary C. *NAFTA In A Skeptical Age: The Way Forward*. Institute for International Economics. July 2000.

Hunter, Todd. "The Impact of FTA/NAFTA on Canada: What Does the Recent Literature Say?" Department of Foreign Affairs and International Trade, December 1998. Reference Document No. 6.

McCallum, John. "Two Cheers for the FTA." *Free Trade @ 10: A Royal Bank Impact Study*. Toronto: Royal Bank, 1999.

North American Free Trade Agreement (NAFTA). Government website devoted to the NAFTA.

### C. NAFTA Side Agreements

The North American Agreements on Labour and Environmental Cooperation are available on the NAFTA website, as are links to the Environmental and Labour Commissions.

Carr, Barry. "Globalization from below: Labour internationalism under NAFTA." *International Social Science Journal* 51:1, March 1999, pp. 49-60.

"A greener, or browner, Mexico?" *The Economist*, 7 August 1999, pp. 26-27.

### D. Currency Integration

Arora, Vivek and Olivier Jeanne. "Economic Integration and the Exchange Rate Regime: Some Lessons for Canada." *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/01/1, International Monetary Fund, May 2001. http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2001/pdp01.pdf.

"Canadian experience offers some lessons on economic integration, choice of exchange regime." 2 July 2001. http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/070201.pdf.

Carr, Jack L., Thomas J. Courchene, John W. Crow and Herbert G. Grubel. "Round table on a North American currency." *Canadian Parliamentary Review* 22:5-13. Summer 1999.

Courchene, Thomas J. and Richard G. Harris. "From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration." *C.D. Howe Institute Commentary* 127. June 1999.

"Growing Interest in Currency Unions May Reflect Real Benefits For Some Countries." *IMF Survey*. 2 July 2001. http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/070201.pdf.

Grubel, Herbert G. *The Case for the Amero: The Economics and Politics of a North American Monetary Union*. Vancouver: Fraser Institute, 1999.

Grubel, Herbert, John McCallum and George von Furstenberg. "Does North America need an amero?" *Policy Options*. September 2000.

McCallum, John. "Costs and benefits of a North American common currency." *Current Analysis*. Toronto: Royal Bank, April 2000.

PRB 01-3F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

# LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS : LE COMMERCE, L'INVESTISSEMENT, L'INTÉGRATION ET L'AVENIR

**Blayne Haggart**
**Division de l'économie**

**Le 2 avril 2001**
***Révisé le 28 août 2001***

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH**
**DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement. Elle effectue des recherches et donne des renseignements aux comités ainsi qu'aux sénateurs et aux députés. Ces services sont fournis sans esprit partisan sous la forme de rapports, d'études générales et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche sont également disponibles pour des consultations personnelles dans leurs domaines de spécialisation respectifs.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO AVAILABLE IN ENGLISH**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION ..... 1

LA PORTÉE DE L'INTÉGRATION ..... 3

LE COMMERCE ..... 5
A. Le commerce et les traités ..... 7
1. Profil des relations ..... 9
a. Structure des échanges régionaux ..... 13
B. L'incidence de l'ALE ..... 16
1. L'ALE a-t-il débouché sur la tranquillité? ..... 16
2. Productivité ..... 17
3. Niveau de vie ..... 18
C. Les questions commerciales liées à l'ALE et à l'ALENA ..... 19
1. Le statut spécial du Canada est menacé ..... 20
2. Mécanisme d'investissement ..... 22
3. Dépendance excessive à l'égard des États-Unis ..... 25
4. Recours commerciaux ..... 26
5. Préoccupations relatives à l'environnement et au travail ..... 26
6. Influence sur la politique nationale ..... 28
7. Incidence sur la souveraineté ..... 30
8. Culture ..... 32
9. Autres questions ..... 32

L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT ..... 35

CONCLUSIONS ..... 39

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES CHOISIES ..... 40
A. Intégration et aperçu ..... 40
B. Commerce ..... 40
C. Accords parallèles de l'ALENA ..... 41
D. Intégration des devises ..... 41

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS : LE COMMERCE, L'INVESTISSEMENT, L'INTÉGRATION ET L'AVENIR

## INTRODUCTION

De tout temps, la politique canadienne a oscillé entre le désir de resserrer les liens économiques avec les États-Unis et celui de se tenir à une distance raisonnable du pays le plus puissant du monde. Trois élections – celles de 1891, de 1911 et de 1988 – se sont jouées sur la question du libre-échange avec les États-Unis et, même lorsque la conjoncture économique est au beau fixe, les préoccupations au sujet des menaces apparentes que posent les États-Unis pour la souveraineté canadienne ne manquent pas.

Le débat se poursuit, mais le contexte dans lequel il se déroule change rapidement. Au cours de la dernière décennie, les liens économiques du Canada avec les États-Unis se sont manifestement resserrés, tout d'abord en raison de l'Accord de libre-échange (ALE), puis en raison de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui englobait aussi le Mexique. Ailleurs, l'intégration économique s'accélère, tant à l'échelle multilatérale sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qu'à l'échelle régionale par l'intermédiaire de l'Union européenne, de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique et de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) proposée.

Le Canada et les États-Unis entretiennent l'une des relations pacifiques les plus étroites au monde. Au fil des ans, les États-Unis ont grandement contribué à assurer la sécurité et la prospérité du Canada. Bien que toute relation donne lieu à l'occasion à des différends, celle qui existe entre le Canada et les États-Unis est très stable, comme en fait foi la plus longue frontière sans défense au monde, par laquelle passent chaque jour des marchandises d'une valeur de plus de 1,5 milliard de dollars.

En raison de l'importance des États-Unis pour le bien-être du Canada, il est essentiel que même en période de tranquillité et de prospérité, le Canada soigne ses rapports avec son voisin du sud. La gestion de ces rapports se fait de plus en plus complexe, et ce, pour un certain nombre de raisons.

- Premièrement, la tendance mondiale à l'intégration économique redéfinit la souveraineté et les conditions auxquelles les nations peuvent être indépendantes, interdépendantes et prospères. Cette tendance a incité certains analystes des politiques à prôner une intégration accrue avec les États-Unis.
- Deuxièmement, l'accès garanti au marché le plus important du Canada (et au pays le plus riche au monde), toujours une préoccupation majeure, doit se faire dans le contexte de l'évolution des États-Unis. Le foyer du pouvoir aux États-Unis change. Le Canada a toujours entretenu une « relation spéciale » avec les États-Unis, fondée sur l'entente entre des dirigeants et des décisionnaires qui avaient une expérience commune de la grande crise de 1929 et de la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, le centre du pouvoir se déplaçant du nord-est vers le sud-ouest aux États-Unis, il pourrait s'avérer de plus en plus difficile pour le Canada de se faire comprendre et de plaider sa cause à Washington.
- Troisièmement, une nouvelle génération de dirigeants américains, dont le président George W. Bush, anciennement gouverneur du Texas, est le parfait exemple, arrive au pouvoir. Pour cette génération, le Canada n'est qu'un pays parmi tous ceux avec lesquels les États-Unis traitent. L'attention des États-Unis se tournera davantage vers un Mexique au dynamisme nouveau dirigé par le président Vicente Fox.
- Quatrièmement, les préoccupations traditionnelles à propos d'une dépendance excessive à l'égard du marché américain pour le bien-être économique du Canada demeurent. Des craintes ont également été exprimées au sujet des dispositions de l'ALENA, notamment les règles du chapitre 11 régissant les relations entre États et investisseurs; les critiques craignent que ces règles n'érodent le pouvoir national d'établir des règlements dans le domaine de l'environnement, entre autres. Les auteurs du chapitre 11 n'avaient pas prévu ce problème lorsqu'ils ont conçu ce qui était censé être un outil pour protéger les investissements canadiens et américains au Mexique. Il faut mentionner aussi la préoccupation constante au sujet de la protection de la culture canadienne vu l'attrait des produits culturels américains, dont témoignait le différend au sujet des magazines « à tirage dédoublé » à la fin des années 1990.
- Enfin, il y a tous les facteurs qui influent sur toute relation étroite – et ils entrent en jeu en ce qui concerne la mise en œuvre de l'ALE et de l'ALENA – et le fait d'être un petit pays situé à côté du pays le plus puissant de l'histoire.

Le présent document est divisé en quatre parties :

- La première partie décrit les relations économiques entre le Canada et les États-Unis.
- La deuxième partie, la principale, examine l'état des relations commerciales et l'expérience acquise dans le cadre de l'ALE et de l'ALENA, en soulignant les questions importantes dans le contexte d'une intégration économique accrue.
- La troisième partie aborde brièvement la question de l'investissement étranger direct.
- La conclusion.

## LA PORTÉE DE L'INTÉGRATION

Certains universitaires préconisent une intégration plus poussée avec les États-Unis, sous la forme d'un véritable marché commun avec pleine mobilité de la main-d'œuvre, une politique commerciale commune, l'harmonisation fiscale et/ou une forme quelconque de monnaie commune. À la fin de juin 2001, l'ambassadeur des États-Unis au Canada, Paul Cellucci, a déclaré que son pays était disposé à examiner l'éventualité d'un « ALENA plus » qui faciliterait le flux des marchandises et des personnes à travers la frontière canado-américaine(1). Parmi les idées qui ont été lancées figurent un périmètre nord-américain commun pour l'immigration et les visiteurs, une harmonisation plus poussée des règlements et une meilleure coopération à la frontière. Déjà, certains économistes avaient soulevé l'idée d'une union monétaire avec les États-Unis. Entre-temps, dans le cadre de l'ALENA, les relations commerciales – pour ne donner qu'un exemple – sont en train de concrétiser cette vision d'une intégration économique accrue.

Contrairement à l'Union européenne, qui a opté pour l'intégration au moyen de la création d'institutions supranationales dotées d'objectifs et de priorités bien définis en matière d'intégration, les relations entre le Canada et les États-Unis sont relativement moins formelles et moins dirigées. Les relations en matière de défense sont gérées de façon bilatérale au sein du NORAD et de façon multilatérale au sein de l'OTAN. Le commerce est géré dans le cadre de l'ALE et de l'ALENA, et un certain nombre d'autres ententes bilatérales portent sur d'autres questions d'intérêt commun. Par exemple, la Commission mixte internationale s'occupe de questions liées aux eaux frontalières (surtout dans les Grands Lacs) depuis 1909. En 1995, le

---

(1) Allan Thompson, « U.S. sets sights on closer ties », *The Toronto Star*, 30 juin 2001, p. A20.

Canada, les États-Unis et le Mexique ont signé l'accord sur la frontière commune « pour gérer les mouvements transfrontaliers de produits et de personnes[,] promouvoir les recours à des installations conjointes ou communes à la frontière et [...] adopter des technologies nouvelles pour détecter les drogues et faire l'inspection des voyageurs à distance »[(2)].

L'intégration a surtout été évidente dans la sphère économique, mais, même dans ce cas, l'ALE et l'ALENA n'établissent aucune institution supranationale permanente, ni ne prévoient comment les liens économiques pourraient être resserrés[(3)]. Contrairement à l'Union européenne, l'ALE et l'ALENA sont des accords commerciaux, pas des unions douanières. Il n'y a ni monnaie commune, ni tarif extérieur commun, seulement une mobilité limitée de la main-d'œuvre, et chaque gouvernement national continue à établir sa propre politique en matière d'affaires étrangères et, en grande partie, sa politique économique nationale. Par contre, il y a mobilité des capitaux, et les marchés financiers des deux pays sont étroitement liés. Contrairement à ce qui s'est passé en Europe, une plus grande intégration économique ne laissait pas présager une plus grande intégration politique.

Les exhortations de plus en plus nombreuses à une plus grande intégration économique proviennent principalement du milieu d'affaires canadien, « notamment le Conseil canadien des chefs d'entreprises (CCCE) et John Roth de Nortel, ainsi que de groupes de réflexion canadiens, surtout l'Institut C.D. Howe »[(4)]. En principe, une intégration plus poussée assurerait aux entreprises le plein accès à un vaste marché tout en leur permettant de rationaliser leurs coûts. Toutefois, les commentaires de M. Cellucci semblent avoir lancé un débat politique plus large sur la question de savoir s'il faut rendre plus facile le passage de la frontière canado-américaine et si le Canada et les États-Unis doivent harmoniser leurs réglementations et créer des institutions conjointes qui dépasseraient les exigences de l'ALENA[(5)].

Selon un autre argument, une intégration économique plus poussée est nécessaire, parce que le système de commerce multilatéral mondial est en train de devenir un système à trois

---

(2) Richard Harris, « L'intégration économique de l'Amérique du Nord : Problématique et recherche future », Industrie Canada, Document de discussion n° 10, avril 2001.

(3) Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot, « Does the 49th Parallel Matter Any More? », *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, sous la dir. de Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson, Toronto, Oxford University Press, 2000, p. 3.

(4) Andrew F. Cooper, « Waiting at the Perimeter: Making US Policy in Canada », *Vanishing Borders*, p. 39-40 (traduction).

(5) Alan Toulin et James Baxter, « Border divides Liberal ranks : Pettigrew argues we need it to be "seamless"; Manley, Caplan say issue is a non-starter », *National Post*, 3 août 2001, p. A1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



régions : l'Amérique du Nord (ou les Amériques); l'Union européenne; et l'Asie-Pacifique, dirigée par le Japon. Parce que les États-Unis sont le plus important partenaire commercial du Canada, il est essentiel pour ce dernier de se voir garantir un accès à leur marché et que cet accès soit facilité dans la mesure du possible.

Fait contrepoids à cet argument la crainte de ce que cela pourrait signifier pour la souveraineté politique : tout débat sur l'intégration accrue soulèvera nécessairement des questions comme la façon de composer avec la différence de taille et de puissance entre le Canada et les États-Unis, ou les effets de l'ouverture de la frontière sur la possibilité pour le Canada de continuer à appliquer ses propres politiques. Par exemple, avec une frontière plus ouverte, il pourrait y avoir conflit entre les orientations canadiennes et américaines dans certains domaines comme la propriété des armes à feu ou encore la guerre contre la drogue menée par les États-Unis.

Malgré la faiblesse de son dollar, le Canada connaît une sortie nette de l'investissement étranger direct. Le rôle d'un dollar fléchissant est controversé : même s'il peut protéger une industrie à court terme, la mesure dans laquelle il met les entreprises à l'abri de réformes de la productivité – une question qui elle-même fait débat – peut nuire à l'industrie à long terme.

## LE COMMERCE

Nulle part l'intégration économique plus poussée entre le Canada et les États-Unis ne s'est fait sentir davantage que dans le secteur du commerce. À bien des égards, le commerce soutient le niveau de vie des Canadiens. Les exportations représentent environ 40 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) du Canada et, selon le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, un emploi sur trois est relié au commerce.

Dans le cas du Canada, lorsqu'on parle de commerce international, on parle surtout du commerce avec les États-Unis. Au total, 87 p. 100 des exportations canadiennes – valant 33 p. 100 du PIB – ont été acheminées aux États-Unis en 2000. L'importance des États-Unis pour le bien-être du Canada ne s'arrête pas là. Le Canada jouit d'un excédent sur marchandises constant et important avec les États-Unis – 92,1 milliards de dollars en 2000 – qui compense les déficits commerciaux persistants avec le reste du monde – 37,6 milliards de dollars

en 2000. Cela explique en partie pourquoi « du point de vue de l'intérêt national, les États-Unis sont la première, la deuxième et la troisième priorité du Canada »[6].

Les relations canado-américaines dans la sphère économique et politique sont actuellement caractérisées par une impression de tranquillité et de coopération générale. Les différends occasionnels au sujet de vieilles questions comme Cuba et le bois d'œuvre résineux n'ont pas vraiment jeté un froid sur les relations.

Bien que ces relations soient plus importantes pour le Canada, les États-Unis comptent beaucoup sur ce dernier. Comme destinataire de quelque 23 p. 100 des exportations américaines, le Canada est le plus important marché étranger des États-Unis, devant l'Union européenne, qui compte presque dix fois sa population.

Le degré d'intégration économique entre le Canada et les États-Unis est encore plus frappant lorsqu'on examine le commerce intra-entreprise et le commerce intrasectoriel. Autrement dit, une grande partie des échanges qui figurent dans les chiffres de Statistique Canada sur le commerce international ne sont pas attribuables à des entreprises indépendantes. D'après une estimation, « quelque 70 p. 100 de nos échanges ne se font pas dans des conditions de pleine concurrence – environ 40 p. 100 des échanges sont effectués au sein d'une même entreprise tandis que 30 p. 100 sont le résultat de la délivrance de licences et d'autres relations entre sociétés »[7]. Les sociétés transnationales américaines dominent le commerce intra-entreprise[8].

Un niveau élevé d'intégration existe entre les entreprises qui ne reconnaissent plus des marchés « canadiens » ou « américains » distincts. D'après le département américain du Commerce, environ 43 p. 100 des échanges entre le Canada et les États Unis intéressent des entités apparentées[9]. (Statistique Canada ne dénombre pas les transactions entre entités apparentées.) Le commerce intrasectoriel et le commerce intra-entreprise ont été particulièrement évidents dans l'industrie de l'automobile, qui représente plus de 30 p. 100 des exportations canadiennes aux États-Unis et environ 25 p. 100 des exportations américaines au Canada : « Il s'agit presque d'une relation incestueuse entre les mêmes compagnies qui sont

---

(6) Cooper, *supra*, note 4, p. 27 (traduction).

(7) Michael Hart, *What's Next: Canada, the Global Economy and the New Trade Policy*, Ottawa, Centre de droit et politique commerciale, 1994, p. 20 (traduction).

(8) John N.H. Britton, « Is the Impact of the North American Trade Agreements Zero? », *Revue canadienne des sciences régionales*, été 1998, p. 189.

(9) États-Unis, Bureau of the Census, Department of Commerce, « U.S. Goods Trade : Imports & Exports by Related parties; 2000 », communiqué de presse CB-00-91, 26 juin 2001, http://census.gov/foreign-trade/Press-Release/2000pr/aip/rp00-text.pdf.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



situées de part et d'autre de la frontière, à proximité les unes des autres. » En outre, « la même tendance peut également être observée dans d'autres secteurs, par exemple ceux des produits chimiques et des produits pharmaceutiques, de la machinerie industrielle, des produits alimentaires et du matériel de télécommunications »[10]. Le niveau élevé des échanges intra-entreprise représente une tendance ancienne, quoique fluctuante, qui existait avant l'ALE.

### A. Le commerce et les traités

Même si les États-Unis – avec leur économie dynamique, leur nombreuse population et leur proximité du Canada – avaient depuis toujours attiré un pourcentage important du commerce canadien, la signature de l'ALE a resserré encore davantage des liens économiques déjà étroits.

L'accord a entraîné un abaissement des tarifs tout en instituant des droits et des obligations relatifs à l'investissement, aux services et au règlement des différends. L'élimination graduelle des tarifs entreprise dans le cadre de l'ALE s'est terminée le 1er janvier 1998, quoique certains tarifs demeurent en place pour certains produits dans des secteurs canadiens soumis à la gestion de l'offre (p. ex. les produits laitiers et la volaille), ainsi que pour le sucre, les produits laitiers, les arachides et le coton aux États-Unis. Cela ne signifie pas que le commerce soit libéralisé pour toutes les marchandises. Le bois d'œuvre résineux est une exception de longue date, tandis que les exportations d'énergie et (éventuellement) d'eau représenteront des enjeux commerciaux importants à court et à moyen termes.

En ce qui concerne l'accroissement du commerce, l'incidence de l'ALE se fait sentir à deux égards : tarifs réduits et stabilité accrue.

- **Tarifs réduits**

Premièrement, en prenant le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) comme point de départ, l'ALE a réduit les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce « de tous les produits et de la plupart des services, ainsi qu'à de nombreuses transactions en matière d'investissement et à la plupart des voyages d'affaires. Les plus grandes obligations concernaient le commerce des marchandises et visaient les tarifs, les règles d'origine, les contingents, les formalités douanières, les mesures de sauvegarde, les voies de recours

---

(10) Hampson et Molot, *supra*, note 3, p. 8 (traduction).

applicables au commerce déloyal, les marchés publics, le traitement national, les obstacles techniques et les exceptions. »[11]

Des études ont révélé que l'abaissement de ces obstacles tarifaires avait entraîné dans l'ensemble une augmentation du commerce : « Exception faite des automobiles et des pièces ainsi que du pétrole, le commerce entre les deux pays a augmenté plus rapidement dans les secteurs qui ont été libéralisés par l'ALE que dans les secteurs qui ne l'ont pas été. »[12]

- **Stabilité accrue**

Deuxièmement, le commerce a été avantagé par une stabilité accrue attribuable au « régime bilatéral important, surtout dans la sphère du commerce et de l'investissement, avec ses propres principes, normes et règles, ainsi que certaines institutions », qui a été mis en place pour gérer ce commerce accru[13]. Ce régime a fait baisser les coûts des transactions et dissipé l'incertitude.

Le commerce entre le Canada et les États-Unis a profité notamment de la croissance des régimes à base de règles conçus pour renforcer le libre-échange entre les pays, comme l'ALE, l'ALENA et l'OMC. Le mécanisme de règlement des différends de l'ALE (et de l'ALENA), en particulier, a « grandement renforcé la primauté du droit dans les relations entre le Canada et les États-Unis. [...] Bien que la suppression des irritants quotidiens reliés aux mouvements en progression rapide du commerce et des investissements puisse poser des problèmes, le Canada a ressenti les bienfaits d'une approche plus raisonnée du règlement des conflits. »[14] D'autres différends commerciaux sont réglés à l'OMC. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'irritants commerciaux – le bois d'œuvre résineux et la gestion de l'offre du secteur agricole demeurent des points délicats. Toutefois, malgré l'ampleur des rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis, très peu d'irritants ont causé des difficultés au point où il a fallu recourir à un règlement officiel des différends.

---

(11) Michael Hart, « The Role of Dispute Settlement in Managing Canada-US Trade and Investment Relations », *Vanishing Borders*, p. 99 (traduction).

(12) Hampson et Molot, « *supra*, note 3 », p. 6 (traduction).

(13) *Ibid.*, p. 4 (traduction).

(14) Hart, *supra*, note 11, p. 95.

**1. Profil des relations**

Entre 1989 et 1999, le commerce bilatéral entre le Canada et les États-Unis a augmenté de 167 p. 100. Le commerce des services financiers s'est accru à un rythme annuel de 21 p. 100, tandis que les services informatiques et d'information ont connu une hausse de près de 30 p. 100[15]. Comme on pouvait s'y attendre, le commerce des marchandises pour lesquelles il y a eu libéralisation en vertu de l'ALE a augmenté plus rapidement que le commerce des marchandises qui n'ont pas été touchées par cet accord. Environ le quart de l'augmentation totale des échanges canado-américains a été « directement attribué à des tarifs plus bas, chiffre qui suppose un changement très important dans les importations en réaction à une réduction donnée des tarifs »[16].

Malgré la forte augmentation des exportations canadiennes à destination des États-Unis, le Canada n'a pas vu sa part du marché des importations américaines augmenter. En 2000, celle-ci était de 18,9 p. 100, contre 18,7 p. 100 en 1991. Au cours de cette période, elle a oscillé entre 18,3 et 19,4 p. 100[17]. Le commerce des marchandises du Canada avec les États-Unis a représenté 81 p. 100 de tous nos échanges, qui atteignaient presque 800 milliards de dollars en 2000, par comparaison à 72 p. 100 en 1988 (voir le graphique 1). Au total, 86 p. 100 des exportations canadiennes de marchandises ont été dirigées vers les États-Unis en 2000. Cela a représenté environ 33 p. 100 du PIB du Canada, par comparaison à moins de 20 p. 100 en 1989.

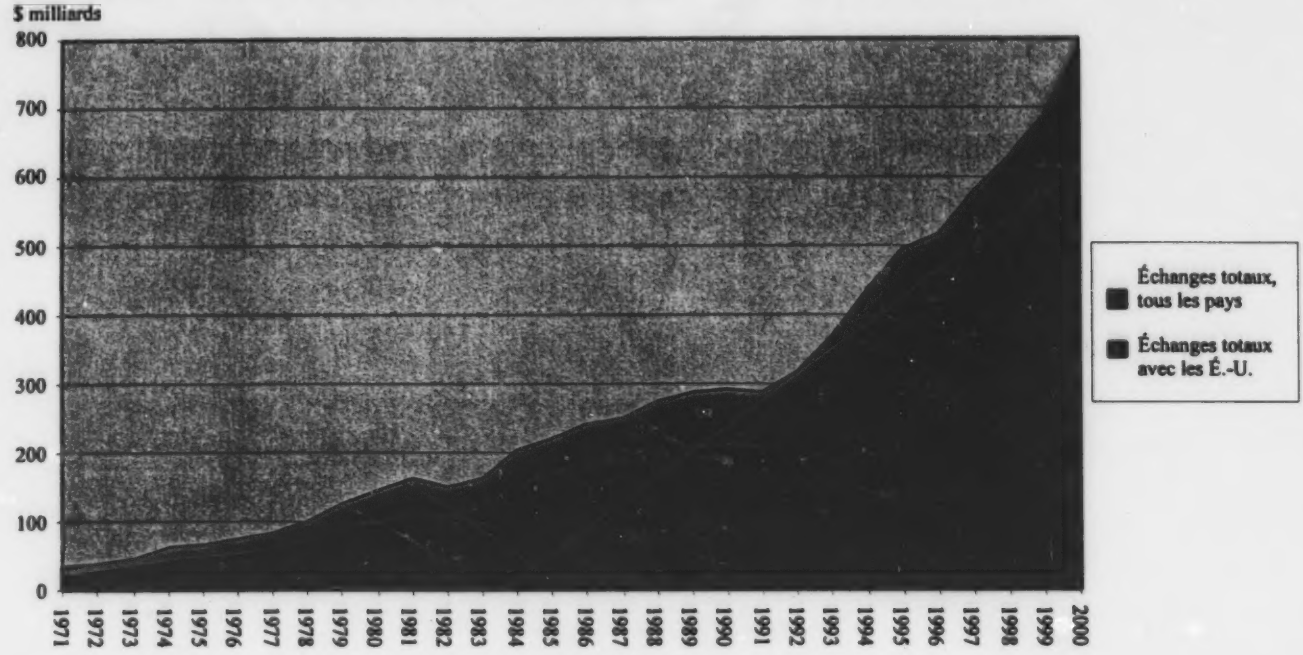
---

(15) Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott, *L'intégration économique de l'Amérique du Nord : les 25 dernières années et les 25 prochaines années*, Industrie Canada, novembre 1998, p. v.

(16) John McCallum, « ALE : un traité deux-étoiles », Banque Royale, 1999.

(17) Calcul basé sur des données de l'United States Census Bureau, http://www.census.gov/foreign-trade/www/prior.

**Graphique 1**
**Commerce de marchandises du Canada en fonction de la balance des paiements**




Source : Base de données CANSIM de Statistique Canada

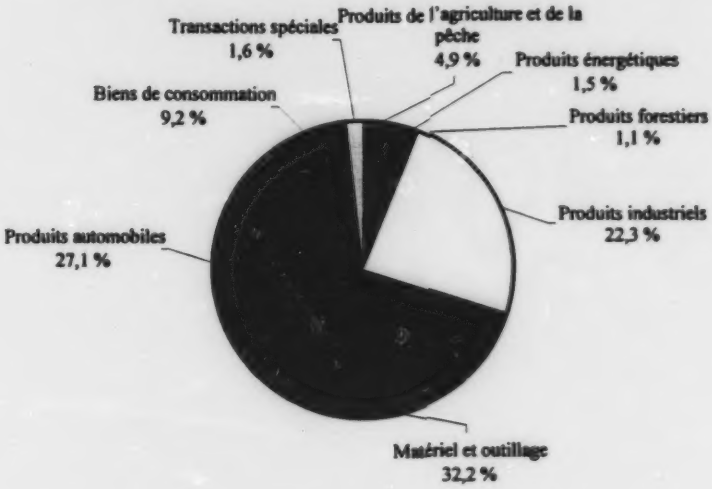
Même si le changement n'a pas été spectaculaire, il y a eu une légère diminution du pourcentage des ressources exportées vers les États-Unis. Dans l'ensemble, les produits automobiles sont ceux qui font l'objet des échanges les plus fréquents avec les États-Unis, puisqu'ils comptent pour 27 p. 100 des exportations du Canada vers les États-Unis et 27 p. 100 de ses importations en provenance de ce pays (voir les graphiques 2 et 3). Viennent ensuite le matériel et l'outillage (23 p. 100 des exportations et 32 p. 100 des importations) et les produits industriels (14 p. 100 et 22 p. 100). Les produits primaires représentent une autre catégorie importante et illustrent clairement la différence entre le profil commercial du Canada et celui des États-Unis : 30 p. 100 des exportations canadiennes à destination des États-Unis consistent en des produits primaires contre environ 8 p. 100 seulement de ses importations[18].

D'après Industrie Canada, les exportations « non traditionnelles » – comme les vêtements et les textiles, les meubles et articles d'ameublement, les plastiques et les « autres produits manufacturés » – augmentent rapidement. Le même rapport fait aussi observer que

(18) Hampson et Molot, *supra*, note 3, p. 4, et données de Statistique Canada.

« pour plusieurs industries canadiennes, le marché américain est relativement plus important que le marché canadien »[19].

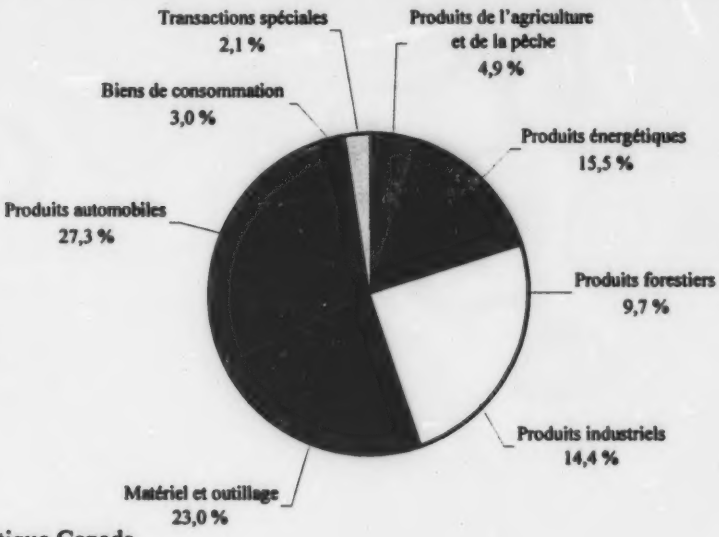
**Graphique 2**
**Importations canadiennes en provenance des États-Unis selon le groupe de produits, 2000**




Source : Statistique Canada

(19) Industrie Canada, *L'accroissement des relations économiques entre le Canada et les États-Unis, Première partie – Principales caractéristiques*, 10 septembre 1999, p. 25.

**Graphique 3**
**Exportations canadiennes vers les États-Unis selon le groupe de produits, 2000**




Source : Statistique Canada

Bien qu'elles soient beaucoup moins importantes que le commerce des marchandises, les exportations de services du Canada vers les États-Unis ont presque triplé depuis 1989, pour passer de 11,8 à 31,1 milliards de dollars. Les importations de services en provenance des États-Unis ont doublé au cours de la même période pour passer de 18,1 à 36,9 milliards de dollars. Même si l'ALE a moins touché les services que les produits, le commerce des services visés par l'accord a augmenté davantage que celui des services qui ne l'étaient pas[20]. La part américaine des importations et des exportations est demeurée relativement constante au cours de cette période, passant de 57 à 60 p. 100 dans le cas des exportations et demeurant à 63 p. 100 dans celui des importations. Les services commerciaux interviennent pour environ la moitié de ces totaux.

(20) Marcel Côté, « Is Free Trade Good for Canada? Ten Years Later the Balance is Positive », *Cité Libre* 26, avril-mai 1998, p. 51.

### a. Structure des échanges régionaux

Le commerce avec les États-Unis a dépassé en importance le commerce interprovincial (voir le tableau 1). En 1988, les exportations interprovinciales de produits étaient plus élevées – 133 milliards de dollars – que les exportations vers les États-Unis – 101 milliards de dollars. En 1998, les exportations vers les États-Unis (252 milliards de dollars) dépassaient facilement les exportations interprovinciales totales (177 milliards de dollars). Entre 1992 et 1998, le commerce interprovincial a augmenté en moyenne de 4,7 p. 100, un chiffre bien inférieur au taux de 11,9 p. 100 enregistré pour les exportations internationales[21].

**Tableau 1 : Comparaison entre le commerce interprovincial et les exportations vers les États-Unis**

| | 1988 | 1998 |
|---|---|---|
| | en milliards de $ (courants) | |
| Exportations vers les É.-U. | 101 | 252 |
| Importations des É.-U. | 86 | 203 |
| **Total** | **187** | **455** |
| Exportations interprovinciales | 133 | 177 |
| Importations interprovinciales | 133 | 177 |
| **Total** | **266** | **354** |

Source : Statistique Canada, *Le commerce interprovincial au Canada, 1992-1998; 1984-1996*, n° 15-546-XIF au catalogue; base de données CANSIM; *Le commerce international de marchandises au Canada*, décembre 1998, n° 65-001-XIB au catalogue. Les chiffres pour les États-Unis correspondent aux prix courants, non ajustés; Industrie Canada.

Le Canada est le principal partenaire commercial de 37 des 50 États américains. D'après Industrie Canada, le commerce avec le Canada représente plus de 3 p. 100 du produit intérieur brut de la plupart des États du Nord des États-Unis. Ce sont les plus grands partenaires du Canada (puisqu'ils sont intervenus pour 63,4 p. 100 des exportations canadiennes vers les États-Unis en 1998, un recul par rapport à 70,1 p. 100 en 1989), quoique les exportations vers les États du Midwest et du Sud des États-Unis, surtout la Californie et le Texas, soient à la hausse[22].

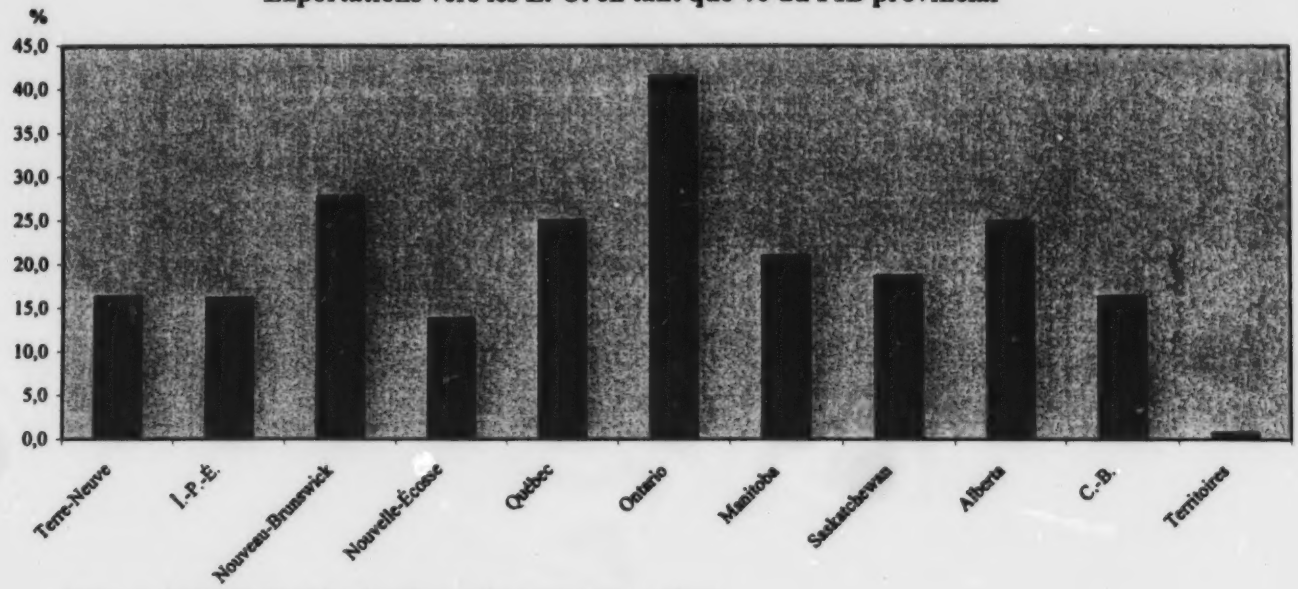
---

(21) Calculé d'après : *Le commerce interprovincial au Canada*, n° 15-546-XIF au catalogue, 1992-1998, 1984-1996; *Le commerce international de marchandises au Canada*, n° 65-001-XIB au catalogue, décembre 1999.

(22) Industrie Canada, p. N-1-3.

L'importance du commerce entre les régions (États et provinces) a augmenté. « Ces dernières années, le commerce entre les États américains frontaliers et leurs homologues au Canada a augmenté beaucoup plus rapidement que le commerce bilatéral national. »[23] Cela n'est pas surprenant étant donné la réduction des obstacles au commerce amenée par l'ALE et l'ALENA et la proximité des centres urbains du Canada et des États-Unis. Par exemple, le Sud de l'Ontario – d'où proviennent la plus grande partie des échanges du Canada – est à une journée ou moins de route de plus de 100 millions d'Américains.

**Graphique 4**
**Exportations vers les É.-U. en tant que % du PIB provincial**




Source : Industrie Canada, données sur le commerce en direct

L'Ontario accapare la part du lion des échanges avec les États-Unis, soit près de 60 p. 100 (voir le graphique 4). Il n'est donc pas étonnant que cette province soit celle qui dépende le plus du commerce avec les États-Unis. Les exportations vers les États-Unis ont représenté 40 p. 100 de son PIB en 1998, par comparaison à 20 p. 100 en 1989. Le Québec et l'Alberta, dont les exportations vers les États-Unis représentent un quart du PIB, se classent derrière l'Ontario. Toutes les provinces ont affiché d'énormes progrès dans leurs exportations vers les États-Unis au cours de la période de 1990 à 1999 (voir le graphique 5 et le tableau 2).

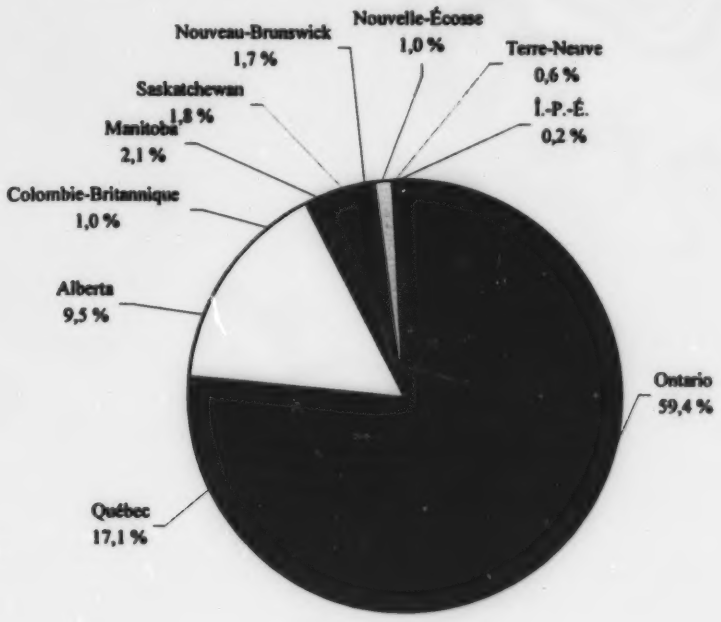
---

(23) Hufbauer et Schott, *supra*, note 15, p. iii.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



**Graphique 5**
**Part provinciale des exportations vers les États-Unis, 1999**




Source : Industrie Canada, données sur le commerce en direct

**Tableau 2 : Augmentation des exportations de marchandises vers les États-Unis, par province et territoire**

| | 1990 | 2000 | Différence % |
|---|---|---|---|
| | en millions de $ (courants) | | |
| Terre-Neuve | 1 315 | 2 852 | 116,9 |
| Île-du-Prince-Édouard | 101 | 628 | 521,8 |
| Nouveau-Brunswick | 2 077 | 6 483 | 212,1 |
| Nouvelle-Écosse | 1 515 | 4 255 | 180,8 |
| Québec | 19 148 | 63 459 | 231,4 |
| Ontario | 60 357 | 193 119 | 220,0 |
| Manitoba | 1 813 | 7 974 | 339,8 |
| Saskatchewan | 2 417 | 8 122 | 236,0 |
| Alberta | 11 510 | 48 724 | 323,3 |
| Colombie-Britannique | 7 113 | 23 511 | 230,5 |
| Territoires du Nord-Ouest | 21 | 7 | -66,7 |
| Yukon | 2 | 20 | 900 |
| Nunavut | – | 1 | - |
| **Total du commerce avec les États-Unis** | **107 393** | **359 155** | **234,4** |

Source : Industrie Canada, *L'accroissement des relations économiques entre le Canada et les États-Unis, Première partie – Principales caractéristiques*, 10 septembre 1999

## B. L'incidence de l'ALE

La mesure dans laquelle l'ALE et, quoique à un degré moindre, l'ALENA[24] ont influé sur le niveau des échanges du Canada ne fait pas l'unanimité. Une partie du problème vient de ce qu'il est difficile d'isoler l'effet d'un élément particulier sur la structure du commerce du Canada. Comme l'indiquent les données citées plus haut, le commerce du Canada avec les États-Unis a augmenté sensiblement au cours le la décennie de l'ALE. Pendant la même période, toutefois, le Canada a aussi bénéficié de l'expansion la plus forte que l'économie des États-Unis ait jamais connue. Cependant, il est difficile d'isoler l'incidence d'une entente commerciale particulière, comme l'ALENA, sur l'ensemble du commerce et du rendement économique d'un pays[25]. Parmi les autres facteurs importants, citons la dépréciation du dollar canadien par rapport à la devise américaine – de fait, un document établi par des économistes d'Industrie Canada affirme qu'il s'agit là de la principale raison du bond en avant qu'a fait le commerce[26] – ou encore l'essor qu'a connu l'économie américaine tout au long, ou presque, des années 1990. L'extraordinaire poussée récente de l'activité économique se serait très probablement produite même sans l'ALENA.

Le document d'Industrie Canada mentionné ci-dessus affirme que l'excellent rendement économique du Canada au cours de la période 1980-2000 a été rendu possible par une croissance annuelle de 9,5 p. 100 des exportations de marchandises à destination des États-Unis. Compte tenu des variables comme la croissance de l'économie américaine et le taux réel du change, les auteurs de l'étude concluent que le libre-échange n'a compté que pour 9 p. 100 dans l'augmentation des exportations du Canada vers les États-Unis au cours des années 1990.

### 1. L'ALE a-t-il débouché sur la tranquillité?

Abstraction faite du différend vieux d'un siècle entourant le bois d'œuvre résineux, ressuscité au printemps 2001 à l'échéance du troisième accord canado-américain sur

---

(24) L'ALENA, qui a pris effet en 1994, a eu un effet moins important sur le Canada, parce qu'il s'appuyait sur l'ALE, déjà en vigueur.

(25) Voir Canada, ministère des Affaires étrangères et du commerce international, *L'ALENA à cinq ans : un partenariat productif*, avril 1999, p. 7. Une conclusion semblable se dégage du rapport de juillet 1997 de l'administration américaine sur l'ALENA et ses effets, où il est dit qu'il est difficile d'isoler les conséquences de cet accord pour l'économie américaine.

(26) Eric Beauchene, « Weak dollar main boost to economy, study says : Industry Canada », *National Post*, 20 juin 2001, p. A9.

cette marchandise, le terme le plus souvent utilisé pour décrire les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis (et leurs autres rapports) est « tranquilles ». Cela tient en partie aux répercussions de l'ALE décrites ci-dessus. Cependant, le rôle d'une expansion économique sans précédent aux États-Unis tout au long des années 1990 ne saurait être passé sous silence. En période de prospérité, il est plus facile de ne pas prêter attention aux irritants commerciaux que durant les récessions. Tout comme le Canada oscille entre une plus grande et une moins grande intégration avec les États-Unis, ceux-ci balancent entre, d'une part, l'internationalisme et, de l'autre, le protectionnisme et l'isolationnisme. Le protectionnisme et sa suite d'irritants commerciaux émergent toujours durant un ralentissement économique.

Un accès garanti au marché américain était la raison d'être de l'ALE. La dernière décennie a été caractérisée par une prospérité économique qui a apaisé les préoccupations traditionnelles à propos des différends commerciaux. Il sera intéressant de voir si ces rapports « tranquilles » persisteront lorsque la conjoncture économique ne sera pas aussi favorable.

### 2. Productivité

Un important argument en faveur de l'accord était que la concurrence accrue d'un marché américain plus vaste entraînerait des améliorations de la productivité; on ne sait pas très bien encore si cela s'est fait ou commence à se faire. D'après une étude, « alors qu'on se serait attendu à ce que les petites entreprises canadiennes commencent à réduire l'écart de productivité qui les séparait des grandes entreprises canadiennes et étrangères, cela n'a pas été le cas ». Une explication possible veut que ces entreprises continuent à se heurter à des obstacles à l'accès aux États-Unis. La constatation que l'industrie manufacturière a enregistré des gains de productivité, surtout dans les secteurs où les obstacles tarifaires étaient auparavant très élevés, semblerait confirmer cette théorie[27]. Un autre économiste, Daniel Trefler, a signalé, lors des audiences sur la productivité tenues par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, que l'ALE avait accru la productivité des secteurs dans lesquels il y avait eu réduction de la protection tarifaire. Selon le rapport du Comité, Trefler « estime que l'ALE a permis à ces

---

(27) Daniel Schwanen, « Catching Up is Hard to Do: Thinking about the Canada-US Productivity Gap », *Vanishing Borders*, p. 134 (traduction), 137.

secteurs d'enregistrer une augmentation de la productivité de 0,5 p. 100 par année, ce qui est beaucoup à son avis »[28].

Quoi qu'il en soit, le Canada n'a pas enregistré les mêmes gains que les États-Unis, où la croissance de la productivité a été supérieure, bien qu'il semble que les augmentations de la productivité aient été plus importantes dans les industries les plus touchées par l'ALE.

### 3. Niveau de vie

Les attentes initiales à l'égard de l'ALE étaient élevées : « Avant que l'ALE n'entre en vigueur, des études en étaient venues à la conclusion que les Canadiens verraient leur niveau de vie augmenter par suite de l'élimination des tarifs entre le Canada et les États-Unis. »[29] Toutefois, malgré les promesses d'une plus grande prospérité née d'un accord de libre-échange, les niveaux de revenu et d'emploi au Canada n'ont pas suivi le rythme américain : « Les niveaux de vie, en termes de revenu personnel disponible par personne, ont diminué de 5 p. 100 au cours de la dernière décennie, alors qu'ils ont augmenté de 12 p. 100 aux États-Unis; et la part de l'investissement étranger direct mondial détenue par le Canada est tombée de 6,5 à 4 p. 100. »[30] Comme on pouvait s'y attendre dans une économie traversant une période de restructuration, le Canada a perdu plus de 15 p. 100 de ses emplois dans l'industrie manufacturière à la suite de la signature de l'ALE (1989-1992).

On comprend mal l'effet qu'a eu le libre-échange sur le revenu et l'emploi. De nombreux économistes attribuent, du moins en partie, la diminution des salaires et l'augmentation du chômage à la récession du début des années 1990. D'après l'économiste Robert Mundell, titulaire d'un prix Nobel, et d'autres économistes, la politique de resserrement du crédit appliquée par la Banque du Canada pour juguler l'inflation à la fin des années 1980 et au début des années 1990 a maintenu l'intérêt à des taux élevés et ainsi restreint la croissance et aggravé le chômage : « En général, le public canadien n'a jamais compris cet épisode de son

---

(28) Comité permanent des finances de la Chambre des communes, *Stimuler la productivité pour relever le niveau de vie des Canadiens*, 1999, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/FINA/Studies/Reports/finarp20/08-rap-f.htm

(29) Schwanen, *supra*, note 27, p. 137 (traduction).

(30) McCallum, cité dans « A New Realism », *The Economist*, Survey of Canada, édition Internet, 22 juillet 1999 (traduction).

histoire et c'est en grande partie sur la nouvelle zone de libre-échange que le blâme a été injustement jeté. »[31]

L'économiste Daniel Schwanen en est arrivé à la conclusion que même si l'on ne peut blâmer l'ALE pour la perte d'emplois, il a créé moins d'emplois que promis. D'autres facteurs, comme la mise en application de nouvelles technologies et la conjoncture économique nationale, ont également joué un rôle important dans la création d'emplois[32]. L'économiste John McCallum résume la recherche en ces termes :

> Le débat n'est donc pas clos, mais il semble très probable que la chute des tarifs douaniers – qui dans certains cas sont passés de plus de 20 p. 100 à zéro en une petite décennie – a produit des pertes d'emplois attribuables à la transition. En revanche, l'expansion des exportations amenée par l'ALE a indubitablement créé des emplois, même si une partie de cette expansion tient à la dépréciation du dollar canadien et à d'autres forces. Dans l'ensemble, je ne pense pas que nous sachions si l'ALE a entraîné une hausse ou une baisse de l'emploi total.[33]

### C. Les questions commerciales liées à l'ALE et à l'ALENA

Si l'on jette un regard sur l'avenir, on voit de nombreuses questions dont il faudra tenir compte dans le cadre de toute discussion au sujet d'une intégration économique plus poussée, notamment les problèmes de mise en œuvre de l'ALENA et les préoccupations géopolitiques, dont l'ascendance du Mexique et la perte possible de la « relation spéciale » entre le Canada et les États-Unis. Certaines de ces questions sont abordées ci-après.

L'ALE et l'ALENA promettaient également une hausse de la productivité, une diminution des prix et une augmentation des revenus. Il faudrait aussi tenir compte de la mesure dans laquelle ces promesses ont été tenues dans le cadre de l'examen d'une intégration plus poussée.

---

(31) Robert Mundell, « Canada's Dollar: To Fix or Not », *The Nobel Money Duel*, dialogue entre Robert Mundell et Milton Friedman dans le *National Post*, 12 décembre 2000, http://www.nationalpost.com/features/duel/Tuesday.html (traduction); Noel Gaston et Daniel Trefler, « Labour Market Consequences of the Canada-U.S. Free Trade Agreement », *Revue canadienne de l'économique*, février 1997, p. 18-41, de Todd Hunter, « Les répercussions de l'ALE et de l'ALENA : Que disent les publications récentes ? », MAECI, décembre 1998, Document de référence n° 6.

(32) Côté, *supra*, note 20, p. 56.

(33) McCallum, *supra*, note 16 (traduction).

**1. Le statut spécial du Canada est menacé**

Malgré les efforts pour assurer son accès au marché américain au moyen de l'ALE, le Canada demeure vulnérable devant son partenaire commercial beaucoup plus gros. Cela tient en grande partie au simple fait d'être un petit pays situé à côté de la superpuissance économique la plus imposante de toute l'histoire. Pour ne donner qu'un exemple, la moitié du PIB de l'Ontario dépend actuellement des exportations vers les États-Unis. Malgré l'ALE, un protectionnisme accru de la part des États-Unis nuirait au Canada et aggraverait vraisemblablement les différends commerciaux entre les deux pays.

Le Canada a une relation spéciale avec les États-Unis. Celle-ci a été façonnée par plusieurs facteurs : l'expérience commune de la grande crise de 1929 et de la Deuxième Guerre mondiale; le fait que le centre du pouvoir aux États-Unis soit situé à proximité du Canada dans le nord-est; et la dépendance mutuelle durant la guerre froide, au sein de l'OTAN et notamment du NORAD. Bref, bien que les Canadiens tendent à croire que les Américains savent bien peu de choses sur le Canada, les Américains (du moins ceux qui étaient au pouvoir) connaissaient le Canada et ne le considéraient pas simplement comme n'importe quel autre pays.

Cependant, la génération de la crise de 1929 et de la Deuxième Guerre mondiale se retire peu à peu de la scène et la guerre froide est en voie de passer à l'histoire, ce qui fait que cette relation spéciale se trouve menacée. De plus, le centre de la politique américaine se déplace du nord-est vers le sud et le sud-ouest. Vu la disparition d'une expérience commune et une moins grande dépendance (sinon aucune) à l'égard du Canada pour défendre le territoire américain contre une attaque de missiles russes au-dessus du pôle Nord, Washington tend de plus en plus à mettre le Canada sur le même pied que les autres pays.

Par exemple, seul un lobbying de dernière minute a soustrait l'industrie canadienne de la défense à l'application des International Traffic in Arms Regulations (ITAR) des États-Unis, qui auraient limité l'accès des entreprises canadiennes aux marchés militaires américains d'une valeur de cinq milliards de dollars par année pour le Canada. Même aujourd'hui, l'exemption accordée en vertu des ITAR n'a pas donné de résultats concrets et pourrait s'avérer de courte durée[34].

L'immigration illégale demeure en tête de la liste des préoccupations des États-Unis. Le Canada et les États-Unis partagent la plus longue frontière sans défense au monde, mais la frontière avec le Mexique présente un problème relativement plus grave. La

---

(34) Stéphane Roussel, « Canada-American Relations: Time for Cassandra? », *The American Review of Canadian Studies*, été 2000, p. 149.

preuve en est que les Services américains d'immigration et de naturalisation comptent 8 000 agents le long de la frontière de 3 200 km entre les États-Unis et le Mexique, par comparaison à 300 seulement le long de la frontière de 8 895 km entre le Canada et les États-Unis[35]. Toutefois, trois facteurs – les nombreux mouvements transfrontaliers, les préoccupations accrues en matière de sécurité et le désir d'accorder le même traitement au Mexique et au Canada (la perte de la « relation spéciale ») – confèrent une importance de plus en plus grande à la question du passage de la frontière canado-américaine.

Le règlement frontalier américain de 1996 destiné à réduire l'immigration clandestine en provenance du Mexique ne comportait à l'origine aucune exemption pour la frontière canadienne, risquant ainsi « de nuire au commerce et de limiter l'accès. Selon Robert Bothwell, les politiciens impatients de fermer la frontière aux Mexicains voient d'un bon œil le fait qu'un traitement égal soit réservé aux Canadiens. »[36]

Le Canada a réagi à ces préoccupations. Le budget de février 2000 prévoyait l'octroi de fonds pour la surveillance de la frontière; de plus, le projet de loi C-16 – qui est mort au *Feuilleton* lorsque les élections fédérales de novembre 2000 ont été déclenchées – était conçu pour resserrer la surveillance de l'immigration illégale. Les deux gouvernements continuent de collaborer au règlement des questions frontalières dans le cadre, par exemple, du Partenariat Canada-États-Unis (PCEU), une tribune binationale qui réunit des responsables des douanes, de l'immigration et de l'application de la loi.

Ce dernier exemple démontre comment, en ce qui concerne le commerce et la sécurité et de manière plus générale, le Canada est de plus en plus considéré comme n'importe quel autre pays. Il démontre aussi – et c'est peut-être plus important encore – l'importance accrue du Mexique aux yeux des États-Unis. La signature de l'ALENA a accéléré la tendance à mettre l'accent sur le Sud et sur les relations des États-Unis avec le Mexique.

Les chiffres expliquent ce changement d'orientation. Le Mexique, dont l'économie est en pleine expansion, compte plus de 100 millions d'habitants – plus de trois fois la population du Canada – et l'espagnol est rapidement en voie de devenir la deuxième langue non officielle des États-Unis. Mis à part les chiffres, l'élection de l'homme d'affaires Vicente

---

(35) Deborah Waller Meyers, « Border Management at the Millennium », *The American Review of Canadian Studies*, p. 256.

(36) Robert Bothwell, « Friendly, Familiar, Foreign, and Near », *Vanishing Borders: Canada among Nations 2000*, sous la dir. de Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson, Toronto, Oxford University Press, 2000, p. 177 (traduction).

Fox au poste de président du Mexique – qui a ainsi rompu avec une tradition autocratique vieille de sept décennies – peut améliorer la démocratie et le climat des affaires au Mexique tout en captivant l'imagination des États-Unis. En outre, l'élection du gouverneur du Texas George W. Bush à la présidence des États-Unis pourrait orienter encore davantage les vues des Américains vers le Sud.

Grâce à l'ALENA, le Mexique a pu augmenter sa part des échanges nord-américains, qui est passée de 7 p. 100 en 1990 à un peu moins de 13 p. 100 en 1999. Pour le Mexique comme pour le Canada, les États-Unis sont devenus de loin le marché le plus important – la destination de près de 90 p. 100 de ses exportations[37]. La renaissance économique du Mexique sera source d'une augmentation de la concurrence pour les entreprises canadiennes qui exportent aux États-Unis.

À mesure que la relation spéciale du Canada avec les États-Unis s'érodera, il deviendra plus difficile d'obtenir des exemptions spéciales du Congrès et de l'administration américaine et d'empêcher des problèmes auparavant mineurs de s'aggraver. Comme Christopher Sands le faisait observer, « sans le préjugé politique favorable au Canada attribuable à l'ancien consensus sociétal, l'intégration se poursuivra et les intérêts canadiens se ressentiront de plus en plus des conséquences directes et indirectes de l'élaboration de la politique américaine à différents niveaux »[38].

La possibilité de mésententes de plus en plus fréquentes fait ressortir la nécessité pour le Canada de fournir une information de haute qualité à toutes les composantes du système politique américain – y compris le Congrès et les États individuels – afin qu'elles comprennent bien le Canada et les intérêts canado-américains, par exemple, en leur expliquant en quoi la frontière entre le Canada et les États-Unis diffère de la frontière entre les États-Unis et le Mexique.

### 2. Mécanisme d'investissement

Les environnementalistes craignent que le chapitre 11 de l'ALENA serve à remanier le droit de l'environnement national. En fait, les dispositions du chapitre 11 de

---

(37) Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Bulletin mensuel du commerce*, novembre 2000.

(38) Christopher Sands, « How Canada Policy Is Made in the United States », *Vanishing Borders: Canada among Nations 2000*, sous la dir. de Maureen Appel Molot et Fen Osler Hampson, Toronto, Oxford University Press, 2000, p. 70 (traduction).

l'ALENA relatives à l'investissement font maintenant partie de celles qui sont le plus controversées. Elles ont été rédigées au départ pour protéger les sociétés et les investisseurs contre une réglementation arbitraire et un protectionnisme commercial déguisé, surtout en ce qui concerne les investissements au Mexique. Le chapitre est conçu pour donner aux entreprises le droit d'intenter des poursuites contre les gouvernements en cas de prise de décisions qui nuisent injustement à leurs intérêts commerciaux.

Ces dispositions font en sorte que les investisseurs étrangers n'ont pas à se soumettre à des règles plus strictes que celles qui s'appliquent aux entreprises nationales; ils ont aussi droit à une indemnisation si leurs biens sont expropriés. Cependant, ce qui était au départ pour les investisseurs un mécanisme de défense contre les gouvernements étrangers semble être devenu un outil dont se servent agressivement les sociétés pour contester le droit des gouvernements de prendre des règlements.

Ses détracteurs affirment que le chapitre 11 mine la capacité du Canada de protéger la santé et l'environnement. Dans l'affaire qui a opposé l'Ethyl Corporation au Canada en 1998, laquelle portait sur les restrictions imposées au commerce interprovincial et international du MMT, un additif du pétrole soupçonné d'être la cause de troubles du système nerveux (et qui, selon les fabricants automobiles, réduit la performance des véhicules), il a été jugé que « les mesures canadiennes étaient bien en deçà des normes définies dans l'accord »[(39)]. L'affaire a été réglée à l'amiable. Une affaire États-Unis-Mexique au sujet de règlements environnementaux a été rejetée parce qu'elle a été jugée frivole, ce qui a établi une norme élevée pour ce qui est des présumés dommages attribués aux règlements que prennent les gouvernements en temps normal.

D'autres procès ont rapidement suivi celui intenté avec succès par l'Ethyl Corporation. Deux jours après l'annonce du règlement à l'amiable entre cette société et le gouvernement canadien, S.D. Myers Inc. de l'Ohio a donné avis qu'elle entamait une contestation en vertu du chapitre 11 de l'ALENA en raison de l'interdiction fédérale d'exporter des BPC en 1995 et 1996. En novembre 2000, le tribunal international institué pour entendre la cause s'est prononcé en faveur de S.D. Myers.

Trois autres sociétés ont décidé d'invoquer le chapitre 11 de l'ALENA pour poursuivre le gouvernement canadien en dommages-intérêts.

---

(39) Hart, *supra*, note 11, p. 112, 113 (traduction).

- La Sun Belt Water Inc. de la Californie réclame 220 millions de dollars américains de dommages à la suite d'une interdiction des exportations d'eau de la Colombie-Britannique.
- Pope and Talbot Inc., une entreprise de produits forestiers de l'Oregon qui a des succursales au Canada, réclame 30 millions de dollars US en dommages-intérêts en vertu de l'ALENA à la suite de l'accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Canada et les États-Unis.
- United Parcel Services réclame des dommages-intérêts de 156 millions de dollars américains en raison de l'aide accordée par le gouvernement canadien à la Société canadienne des postes.

Le chapitre 11 n'empêche pas un gouvernement d'adopter des règlements qui sont vraiment conçus pour protéger la santé et l'environnement, bien qu'il permette également aux tribunaux de ne tenir compte que d'un éventail très étroit de préoccupations lorsqu'ils rendent leurs décisions. Malgré tout, le gouvernement fédéral a décidé d'essayer de définir plus clairement la portée des dispositions relatives aux relations entre les États et les investisseurs. En 1998, le Canada a demandé aux États-Unis et au Mexique de réexaminer le chapitre 11. Il cherchait plus particulièrement à obtenir une note interprétative de la clause régissant les relations entre États et investisseurs, ce qui devait aider à restreindre les poursuites en vertu de ce chapitre, protégeant ainsi la capacité du gouvernement d'adopter des lois et des règlements dans l'intérêt public.

Ce dossier devrait avancer : en juillet 2001, les trois pays de l'ALENA ont accepté de rétrécir et de rendre plus claire la disposition autorisant les investisseurs étrangers à poursuivre les gouvernements au motif de leurs décisions en matière de politiques. Par ailleurs, les gouvernements du Canada et des États-Unis semblent essayer d'assortir le processus du chapitre 11 de considérations environnementales. Les deux gouvernements appuient la demande de l'Institut international du développement durable (IIDD) d'être autorisé à intervenir à une audience dans la poursuite de un milliard de dollars intentée par la société Methanex de Vancouver contre le gouvernement américain, parce que la Californie se propose d'interdire d'ici à 2002 son fort controversé additif du pétrole à base de méthanol, l'éther méthylique du tert-butanol (MTBE)[40]. Le Mexique s'oppose à l'intervention de l'IIDD.

---

(40) Mark MacKinnon, « Canada, U.S. support role for NGO in ALENA », *The Globe and Mail*, 24 novembre 2000, p. B7.

### 3. Dépendance excessive à l'égard des États-Unis

Peu importe la manière dont les chiffres sont ventilés, le Canada dépend grandement de l'économie américaine. Cette dépendance ravive les préoccupations canadiennes traditionnelles à propos d'une dépendance excessive à l'égard du marché américain et de ses répercussions sur l'économie et l'unité canadiennes. Économiquement parlant, bien que le Canada bénéficie des retombées d'une économie américaine forte, il serait durement touché par une récession aux États-Unis.

De plus en plus, les entreprises ne voient plus deux marchés nationaux distincts, mais un seul marché, comme s'il n'y avait pas de frontière. Trois facteurs viennent confirmer ce point de vue :

- la forte intégration de l'Ontario avec le marché américain;
- le fait que le commerce canado-américain soit en train d'éclipser le commerce interprovincial;
- l'accroissement du commerce intra-entreprise et intrasectoriel.

Le commerce Canada-États-Unis démontre que le Canada n'est pas un commerçant mondial : son expérience de la mondialisation se limite essentiellement à son expérience de l'intégration économique avec les États-Unis.

Cela ne veut pas dire que le Canada devrait ne tenir aucun compte du marché américain en tentant de diversifier ses échanges ou préconiser une diversification des échanges aux dépens de ses relations avec les États-Unis. Il est tout à fait logique qu'il tire parti de sa proximité du vaste marché américain. En outre, les autres choix ne sont pas clairs. Au cours d'audiences qu'il a tenues au printemps 2000, le Sous-comité du commerce, des différends et des investissements internationaux de la Chambre des communes a entendu dire que de nombreuses entreprises canadiennes se servent de l'expérience acquise dans leurs échanges avec le marché américain qui, relativement parlant, est accueillant et leur est familier pour prendre de l'expansion outre-mer sur les marchés de l'Union européenne et du Japon, et d'autres encore.

Dans la mesure où les entreprises canadiennes se concentrent sur le marché américain, elles risquent de laisser passer des occasions sur les marchés émergents dont la croissance est plus rapide, de même que sur des marchés déjà établis comme ceux de l'Union européenne et du Japon, lesquels pourraient fort bien un jour défier la suprématie économique

des États-Unis. Toutefois, en raison de l'importance des relations du Canada avec les États-Unis, il y a très peu de chances que la diversification du commerce remette sérieusement en question ses échanges avec son voisin du sud dans un avenir prévisible.

### 4. Recours commerciaux

Les mécanismes de règlement des différends prévus par l'ALE et subséquemment par l'ALENA ont aidé à atténuer certaines des tensions entourant les différends commerciaux, sans pour autant les éliminer, ce qui ne surprend pas : les différends sont une réalité dans toute relation commerciale. Le Canada continue à réclamer une plus grande coopération dans l'utilisation de recours commerciaux (p. ex. les mesures antidumping et compensatoires) en Amérique du Nord. En vertu de l'ALE et de l'ALENA, des groupes spéciaux binationaux rendent des décisions obligatoires pour ce qui est de savoir si les droits antidumping ou compensateurs ont été correctement appliqués. Toutefois, l'ALENA n'a pas réglé ces questions de manière satisfaisante (y compris l'application, les retards, l'incapacité d'établir des précédents et la tendance des États-Unis à ne tenir aucun compte des règles du commerce international lorsqu'elles vont à l'encontre de leurs intérêts nationaux[41] et un certain nombre de poursuites afférentes aux droits antidumping et compensateurs ont été intentées.

Même s'ils ont contribué d'une certaine manière à atténuer certaines des tensions, l'ALE et l'ALENA n'ont pas réussi à dépolitiser et à régulariser les différends : « Un grave problème tient à ce que les différends peuvent toujours être réglés par les voies diplomatiques traditionnelles, les États-Unis utilisant la stratégie qui sert le mieux leurs intérêts, sans se soucier des dispositions de l'ALENA. »[42] Cela ne semble pas cadrer avec l'essor du libre-échange, et il y a matière à amélioration. La véritable question consiste cependant à savoir si les États-Unis accepteront ou non les changements proposés.

### 5. Préoccupations relatives à l'environnement et au travail

L'ALE, qui est un accord commercial, traite exclusivement de questions de commerce, et non de questions sociales, relatives au travail ou environnementales. En outre, le texte de l'accord établit essentiellement des droits uniquement pour les acteurs commerciaux. Il

---

(41) Gilbert Gagné, « North American Free Trade, Canada, and US Trade Remedies: An Assessment after Ten Years », *The World Economy* 23:1, janvier 2000, p. 83, 90.

(42) *Ibid.*, p. 86 (traduction).

contraste à cet égard avec l'organisation de l'Union européenne qui, à titre d'union douanière, prévoit une beaucoup plus grande intégration politique et traite de ces questions. Par exemple, l'Union européenne a un fonds de développement régional pour contrer les répercussions négatives du marché commun sur des régions en particulier et permettre aux régions relativement moins développées d'être plus concurrentielles, ainsi que des lois qui sont obligatoires à moins que les pays membres décident de se soustraire à leur application[43].

L'ALE et l'ALENA sont des accords commerciaux et non des accords douaniers. Par conséquent, les questions mentionnées ci-dessus relèvent surtout de chacun des pays qui y sont parties. Cependant, l'ALENA prévoit une réglementation commune pour ce qui est du travail et de l'environnement. Négociés et mis en œuvre parallèlement à l'ALENA, les accords nord-américains sur la coopération dans le domaine du travail et de l'environnement ont été conçus pour faciliter la coopération entre les pays partenaires dans ces secteurs et promouvoir l'application efficace des lois et règlements de chaque pays. Les commissions de coopération dans le domaine de l'environnement et du travail responsables de la mise en œuvre de ces accords jouissent de pouvoirs très limités.

Aucun verdict n'a encore été rendu en ce qui a trait à l'efficacité des deux commissions. Bien qu'elles aient été établies pour s'occuper de questions fréquemment laissées de côté lorsqu'il s'agit d'intégration économique, elles sont souvent lentes et inefficaces du point de vue de l'application de la loi. Il ne fait aucun doute qu'elles sont toutes les deux subordonnées à l'accord commercial cadre, dont les principes sont exécutoires.

Le Canada et les États-Unis entretiennent des relations sur le plan de l'environnement en dehors de l'ALENA, ce qui leur permet en fin de compte de régler leurs différends. Alan M. Schwartz a conclu, au terme d'un examen des relations entre le Canada et les États-Unis en matière d'environnement, que les deux pays ont su travailler ensemble au règlement de questions communes dans ce domaine. Il a cité l'exemple de la Commission mixte internationale, créée en 1909, qui est responsable des bassins hydrographiques communs et qui a été remarquablement efficace. Figurent au nombre des autres questions abordées sur d'autres tribunes, a-t-il indiqué, les pluies acides et la gestion des stocks de saumon du Pacifique[44].

---

(43) Nancy Riche et Robert Baldwin, « Economic Integration and Harmonization with the United States: A Working-Class Perspective », *Vanishing Borders*, p. 186.

(44) Alan M. Schwartz, « The Canada-U.S. Environmental Relationship at the Turn of the Century », *The American Review of Canadian Studies*, été 2000, p. 207-226.

Il semble y avoir un mouvement aux États-Unis en faveur de l'inscription de normes en matière de travail et d'environnement dans les accords commerciaux. En décembre 2000, Bill Clinton, alors président des États-Unis, a annoncé le début de négociations sur le libre-échange avec le Chili. L'accord proposé comprend des « dispositions controversées au sujet des droits des travailleurs et de la protection de l'environnement ». Il faisait directement suite à un accord de libre-échange États-Unis-Jordanie qui était « le premier accord commercial à prévoir des normes dans le domaine du travail et de l'environnement »[(45)]. Reste à savoir, toutefois, comment un changement dans l'administration américaine influera sur cette position, et ce qu'il signifiera pour l'ALENA et l'OMC.

L'intégration économique Canada-États-Unis a la même incidence sur le travail que l'internationalisation de la production en général. Quoique les capitaux et la technologie soient mobiles internationalement, la main-d'œuvre ne l'est pas (bien qu'elle le soit au sein de l'Union européenne)[(46)]. La protection des travailleurs contre les bouleversements qui peuvent résulter de la libéralisation du commerce peut parfois aller à l'encontre de la promotion du commerce. Il y a deux solutions possibles :

- des accords internationaux sur le traitement de la main-d'œuvre (que laissait peut-être présager l'entente signée parallèlement à l'ALENA);
- l'utilisation de programmes gouvernementaux pour encourager les entreprises à établir des structures de soutien qui ne sont liées à aucun emploi ni à aucune industrie en particulier.

### 6. Influence sur la politique nationale

Au fond, le débat qui entoure le travail, l'environnement et le commerce porte sur les liens entre le commerce et la politique sociale et entre l'intégration économique et l'intégration politique. Un camp affirme qu'une plus grande intégration économique entraînera la dissolution du Canada; l'autre camp soutient qu'il n'y a guère de lien entre les sphères économique, politique et culturelle.

La question de savoir si l'intégration économique influe sur les politiques nationales demeure toujours sans réponse. La convergence semble plus probable dans certains

---

(45) International Centre for Trade and Sustainable Development, « US launches free trade talks with Chile », *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, vol. 4, n° 46, décembre 2000 (traduction).

(46) La loi autorise les citoyens de l'Union européenne à travailler dans n'importe lequel des pays qui en sont membres. Dans la pratique, en raison de facteurs comme les barrières linguistiques, la main-d'œuvre européenne n'est pas complètement mobile.

secteurs que dans d'autres. Par exemple, de plus grandes pressions s'exerceront pour faire converger les taxes qui influent sur des facteurs de production très mobiles, comme les capitaux et la main-d'œuvre bien instruite. Comme l'indiquaient Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott de l'Institute of International Economics de Washington dans un document rédigé pour Industrie Canada, l'intégration supposera également une plus grande flexibilité de la main-d'œuvre : « Les syndicats qui limitent la flexibilité de la main-d'œuvre (pour ce qui est des affectations, des congédiements et des règles relatives à l'ancienneté) seront une importante force négative » lorsqu'il s'agira d'attirer les entreprises dans une région[47].

Toutefois, ils soutiennent aussi que les pays peuvent adopter des politiques fiscales différentes lorsque leur gouvernement s'intéresse davantage aux questions sociales. Ils citent l'exemple des pays du Bénélux et de l'Allemagne qui ont des structures fiscales très différentes et un haut degré d'intégration économique : « Bref, les partenaires plus petits ont pu mettre en œuvre un programme social plus vaste que partenaire le plus grand. »[48]

De fait, la prestation de services sociaux de qualité – bonnes écoles publiques, main-d'œuvre instruite, environnement propre, rues sûres et culture dynamique – peut aider à attirer les entreprises et les travailleurs vers une région ou un pays.

Pourtant, plus l'intégration des deux économies progresse, plus les différends au sujet des divergences de la réglementation risquent d'augmenter. Une mésentente pourrait naître à propos « des règles relatives à la teneur en éléments locaux pour promouvoir l'identité culturelle ou des règlements sur la sécurité des produits de consommation »[49]. De tels différends ont déjà surgi : il suffit de penser à la contestation par les Américains de la gestion de l'offre de produits agricoles au Canada et l'interdiction des publications à tirage dédoublé.

L'idée de l'intégration est apparue à l'origine dans la sphère économique. L'objectif était d'accroître l'efficacité de la conduite des affaires dans l'ensemble du Canada, des États-Unis et du Mexique en établissant une barrière commerciale unique et commune aux trois pays (soit une union douanière), mais aussi par des mesures de moindre portée, comme l'harmonisation des normes[50]. Toutefois, l'idée d'une intégration plus poussée (qui estomperait

---

(47) Hufbauer et Shott, *supra*, note 15, p. 51 (traduction).

(48) *Ibid.*, p. vi.

(49) Hart, *supra*, note 7, p. 41 (traduction).

(50) Comme le souligne Richard Harris dans « North American Economic Integration : Issues and Research Agenda », *supra*, note 2, p. 13, le Canada connaît déjà une importante convergence pour ce qui est des politiques au sein de l'Amérique du Nord.

encore plus la frontière canado-américaine) soulève d'autres problèmes de fond, notamment la perte d'une certaine souveraineté nationale dans les domaines du commerce, de la fiscalité et de la politique industrielle intérieure.

Pour ne citer qu'un seul exemple, l'instauration d'un périmètre commun pourrait supposer l'harmonisation des politiques canadiennes et américaines relatives à l'immigration et à l'accueil des réfugiés. Elle soulèverait peut-être des inquiétudes au sujet de dossiers aussi délicats que la propriété des armes à feu et la tolérance zéro pratiquée par les États-Unis à l'égard des drogues illicites (alors que, par exemple, le Canada a adopté une position plus ouverte sur l'usage médical de la marijuana). Par ailleurs, le Canada et les États-Unis pourraient profiter d'une coopération accrue pour ce qui est de problèmes comme ceux du crime organisé et de la pornographie infantile, qui prennent une dimension de plus en plus transnationale[51]. Comme c'est le cas pour les avantages et les inconvénients d'une union douanière, il faudra effectuer des recherches sur ceux d'une levée des barrières frontalières.

Comme Julie A. Soloway, chercheuse attachée au Centre des études internationales de l'Université de Toronto, le faisait observer, l'influence croissante du système de commerce et d'investissement international – qui ne comporte pas de reddition directe de comptes à la population nationale – peut mettre en question la légitimité de la législation nationale s'il semble faire disparaître sa raison d'être. « L'incapacité de gérer ce rapport présente un danger en raison du risque que "le consensus national en faveur de marchés ouverts s'érode au point où une réapparition généralisée du protectionnisme pourrait être chose possible" »[52]. Cela pose un problème dans le cas de tous les accords commerciaux, qui nécessitent probablement une transparence accrue et une plus grande participation du public.

### 7. Incidence sur la souveraineté

Tout mouvement en faveur d'une intégration plus poussée avec les États-Unis a toujours soulevé des inquiétudes au sujet de son incidence sur la souveraineté. Lorsque les Libéraux de sir Wilfrid Laurier ont proposé un accord de libre-échange avec les États-Unis au cours de la campagne électorale de 1891, les Conservateurs ont laissé entendre qu'un tel accord était simplement un prélude à l'annexion par les États-Unis (les Conservateurs ont remporté les

---

(51) Harris présente l'argumentation économique en faveur d'une union douanière, *ibid*, p. 10.

(52) Julie A. Soloway, « Environmental Regulation as Expropriation: The Case of NAFTA's Chapter 11 », *Canadian Business Law Journal* 33:1, février 2000, p. 125, citant Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, Institute for International Economics, 1997, p. 6 (traduction).

élections). Aujourd'hui, le même argument veut que des liens nord-sud plus étroits affaiblissent l'axe est-ouest sur lequel le pays a été fondé.

Nul ne sait quelle incidence le remplacement du commerce interprovincial par le commerce Canada-États-Unis et l'intégration de l'Ontario au marché américain auront sur la souveraineté. On craint qu'il n'en résulte une série de régions « autonomes » – surtout l'Ontario – plus proches des États-Unis que les unes des autres. Thomas Courchene, économiste de l'Université Queen's, croit que nous sommes témoins de l'avènement des « régions-États », régions qui feront surtout du commerce à l'intérieur de leur propre territoire et réagiront aux politiques économiques et financières des États voisins. À preuve, l'intensité du commerce transfrontalier et l'intégration en Ontario. En raison de cette augmentation du commerce avec le reste du monde aux dépens du commerce à l'intérieur du Canada, « il convient de plus en plus de considérer le Canada non plus comme une seule économie est-ouest, mais plutôt comme une série d'économies régionales nord-sud (transfrontalières). Cela a des répercussions considérables, dont l'une consiste à savoir comment faire coïncider notre système d'échanges est-ouest avec une économie régionale de plus en plus nord-sud »[(53)].

Il existe des raisons de croire que les statistiques exagèrent l'attrait des États-Unis et ses conséquences pour la souveraineté. Dans la mesure où le commerce nord-sud a amélioré le bien-être des Canadiens, une prospérité accrue devrait renforcer le Canada. En outre, le commerce est-ouest demeure important. D'après la Chambre de commerce du Canada, pour les petites entreprises, « le commerce interprovincial (et non la tendance nord-sud, comme le laissent croire les données géographiques) demeure une plate-forme d'expansion particulièrement importante »[(54)].

Bien que la signature de l'ALE et de l'ALENA ait entraîné une augmentation des échanges avec les États-Unis, le commerce interprovincial demeure fort si l'on considère la taille et la proximité du marché américain. Comme une étude l'a fait ressortir, « *malgré* l'attrait exceptionnel qu'exerce le facteur géographique, les transactions économiques sont toujours colorée par une forte tendance à commercer entre Canadiens »[(55)].

---

(53) Thomas J. Courchene, « NAFTA, the Information Revolution, and Canada-U.S. Relations: An Ontario Perspective », *The American Review of Canadian Studies*, été 2000, p. 166, 173 (traduction).

(54) Schwanen, *supra*, note 27, p. 135 (traduction).

(55) George Hoberg, « Canada and North American Integration », *Analyse de politiques* 26, août 2000, p. s41 (traduction).

## 8. Culture

Le traitement de la culture continuera sûrement aussi à soulever des préoccupations en raison des différences fondamentales de point de vue.

> Contrairement à tous les autres pays, les États-Unis considèrent la culture comme une marchandise et sont donc préoccupés par les barrières commerciales, tandis que la politique du Canada est axée sur l'identité culturelle. Aux États-Unis, la culture équivaut (essentiellement) au divertissement et est un produit qui doit dépendre du marché. Au Canada (comme dans de nombreux pays européens), la culture est une expression de l'identité nationale et doit donc à ce titre être promue et protégée en tant que responsabilité publique. Dans la mesure où la culture pour les Américains est assimilée à une industrie du spectacle rentable et pour les Canadiens à la politique de l'identité nationale, il ne fait presque aucun doute qu'il risque d'y avoir des malentendus de part et d'autre au sujet de la possible exemption des industries culturelles dans les discussions sur le libre-échange.(56)

La culture est exempte de l'application de l'ALENA, mais pas des accords de l'Oganisation mondiale du commerce (OMC). L'OMC a rendu une décision en faveur des États-Unis contre l'interdiction par le Canada des magazines « à tirage dédoublé »; l'OMC a statué que les magazines sont un produit, et non un service.

Toutefois, les « guerres culturelles » ne sont pas toutes unilatérales. Même si les produits culturels américains continuent à dominer au Canada sur les écrans de cinéma et de télévision, dans les librairies, sur les ondes, chez les disquaires et dans les kiosques à journaux, le Canada a été témoin de la percée d'un « petit volume pourtant croissant de produits et services culturels canadiens sur les marchés américains »(57). En outre, la protection de la culture ne consiste pas uniquement à faire de la place aux Canadiens pour qu'ils puissent faire connaître leurs vues : une concurrence accrue – peu importe la source – peut augmenter le nombre de débouchés que les artistes canadiens peuvent utiliser pour atteindre un auditoire.

## 9. Autres questions

D'autres aspects du traité ont aussi soulevé des problèmes. Le degré de diversification de l'économie dans le cadre de l'ALE demeure un sujet de discorde. Les détracteurs de l'ALE signalent que plus de 20 p. 100 de l'augmentation du commerce est

---

(56) *Ibid.*, p. 190 (traduction).

(57) Kevin V. Mulcahy, « Cultural Imperialism and Cultural Sovereignty », *The American Review of Canadian Studies*, été 2000, p. 187 (traduction).

concentrée dans le secteur de l'automobile et que l'économie canadienne n'a pas réussi à se diversifier depuis la mise en œuvre de l'ALE[58]. Bien que la dépendance à l'égard des exportations de ressources naturelles ait quelque peu diminué, il y a eu une « augmentation relative substantielle » des exportations de produits finis, surtout dans l'industrie automobile, tandis que certaines améliorations se sont opérées dans divers secteurs de haute technologie[59].

Parce que l'ALENA est un accord commercial et non douanier, il ne prévoit pas la libre circulation de la main-d'œuvre; toutefois, il facilite pour certaines catégories de travailleurs – comme les travailleurs de la technologie et les gens d'affaires – l'accès au marché du travail de l'autre pays. Il serait peut-être souhaitable d'ouvrir les frontières aux partenaires de l'ALENA pour que la main-d'œuvre puisse les franchir aussi facilement que les capitaux et les marchandises, mais un tel mouvement risque de se heurter à une farouche résistance de la part des États-Unis, où les responsables craignent le terrorisme, le trafic des drogues illicites et l'afflux massif de travailleurs mexicains qui pourraient en résulter.

Abstraction faite de l'ALENA, le déclin prolongé du dollar canadien vis-à-vis de la devise américaine et l'apparition de l'euro ont fait renaître, chez les universitaires, le débat sur une éventuelle union monétaire entre le Canada et les États-Unis (et peut-être même le Mexique). Pour l'instant, il est vrai, ce débat reste théorique, mais, selon certains économistes, la question se posera vraiment d'ici une dizaine d'années[60].

À l'heure actuelle, le Canada pratique un taux de change flottant, laissant essentiellement aux marchés le soin de déterminer la valeur du dollar vis-à-vis des autres devises. Les tenants de cette politique estiment qu'elle a été profitable au Canada, puisqu'elle a permis au dollar de résister à des chocs tels que la crise financière asiatique. Ses détracteurs rappellent le déclin prolongé du dollar par rapport aux autres devises et notent que l'aptitude de la politique du taux flottant à « protéger » l'économie n'encourage pas les entreprises à augmenter leur productivité comme il le faudrait. Ils insistent sur la volatilité des changes et le risque de cours de change, et signalent qu'une plus grande stabilité du taux de change pourrait être avantageuse sur le plan micro-économique.

---

(58) Riche et Baldwin, *supra*, note 43, p. 188.

(59) Britton, *supra*, note 8, p. 181, 182.

(60) Voir, par exemple, Jack L. Carr, Thomas J. Courchene, John W. Crow et Herbert G. Grubel, « Table ronde sur une union monétaire panaméricaine », *Revue parlementaire canadienne*, n° 22, p. 5-13, été 1999; John McCallum, « Costs and benefits of a North American common currency », *Current Analysis*, Toronto, Banque Royale, avril 2000.

Les détracteurs du taux de change flottant suggèrent de préférer plutôt la dollarisation (le remplacement du dollar canadien par le dollar américain) ou encore de convaincre les États-Unis et le Mexique de se joindre au Canada pour créer une nouvelle devise nord-américaine. Ces suggestions ont été vivement critiquées, pour des raisons économiques et politiques : la dollarisation entraînerait notamment la perte de la souveraineté monétaire du Canada – puisque les décisions touchant la politique monétaire seraient prises par la Réserve fédérale américaine – et celle du seigneuriage (pour un pays, la différence entre les recettes provenant du fait d'imprimer sa propre monnaie et le coût réel de l'impression). En outre, ce sont habituellement les petites économies stagnantes, aux prises avec l'hyperinflation, qui choisissent la dollarisation, et le Canada n'est pas dans cette situation. Sur le plan politique, l'abandon du dollar canadien signifierait la perte d'un puissant symbole de la souveraineté canadienne.

De plus, l'importance des avantages éventuels de la dollarisation, surtout pour un pays stable comme le Canada, est largement inconnue. D'après Andrew Rose, de l'Université de Californie à Berkeley, toutes choses étant égales par ailleurs, les pays qui partagent la même monnaie peuvent en tirer de grands avantages sur le plan commercial et peut-être sur le plan de la croissance économique. Toutefois, ces résultats ont été constatés dans des pays très petits et/ou en voie de développement. Les leçons tirées ne peuvent donc pas s'appliquer avec certitude au Canada[61].

Selon un article de Vivek Arora et Olivier Jeanne, du Fonds monétaire international[62], le dollar canadien a conservé une stabilité relative vis-à-vis du dollar américain au cours des 20 dernières années, ce qui réduirait le coût des transactions de change. Ils soulignent également la faiblesse de l'hypothèse du « dollar paresseux » – à savoir que les entreprises éviteraient d'améliorer leur productivité parce qu'un dollar relativement faible les protégerait sur les marchés étrangers. Selon Arora, « nous ne connaissons aucun argument empirique à l'appui de cette affirmation. L'idée contraire – celle à laquelle nous adhérons et à

---

(61) Le document de Rose, « One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currency on Trade », *European Policy: A European Forum*, avril 2000, 20, 7-33, est analysé dans « Union monétaire : de réels avantages pour les pays membres? », p. 223, et dans « Expérience canadienne... Des enseignements sur l'intégration économique et le choix du régime de change », *Bulletin du FMI*, 9 juillet 2001, p. 226, http://www.imf.org/external/pubs/ft/furvey/fr/2001/07201.pdf.

(62) Vivek Arora et Olivier Jeanne, « Economic Integration and the Exchange Rate Regime: Some Lessons from Canada », *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/01/1, Fonds monétaire international, mai 2001, http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdf/2001/pdp01.pdf.

l'appui de laquelle il existe certains arguments empiriques – veut tout simplement que, sans la souplesse du taux de change, les effets de l'écart de productivité auraient été beaucoup plus douloureux. »[63]

L'idée d'une monnaie nord-américaine est généralement considérée comme vouée à l'échec dès le départ, parce qu'elle suppose qu'il faudrait amener les Américains à abandonner *leur* dollar, auquel ils sont profondément attachés pour des raisons économiques et politiques. Sur le plan économique, il y a lieu de douter que le Canada, les États-Unis et le Mexique constituent une zone monétaire optimale – leurs économies ne sont pas encore suffisamment semblables pour s'éloigner d'un régime de taux de change flottant.

Au bout du compte, les avantages économiques d'une plus grande fixité du taux de change doivent être soupesés en fonction de ses coûts économiques et politiques. Bien qu'il s'agisse là en principe d'une question économique, il est bon de se rappeler que les devises sont généralement créées pour répondre autant à des besoins politiques qu'à des besoins économiques. L'Union européenne, par exemple, a adopté l'euro afin de resserrer les liens entre ses pays membres.

## L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT

Outre le commerce, l'ALE (et l'ALENA) a grandement libéralisé le mouvement des investissements entre le Canada et les États-Unis. Il accorde un « traitement national » aux investisseurs américains tout en excluant l'investissement de certains secteurs vulnérables, en maintenant les mécanismes gouvernementaux d'examen de l'investissement et en interdisant certaines prescriptions de résultats liées aux investissements[64].

L'ALE et l'ALENA ont entraîné une augmentation de l'investissement étranger direct (IED) parmi les partenaires de l'ALENA. Les États-Unis demeurent le principal investisseur étranger au Canada, la majorité des investissements prenant la forme d'acquisitions plutôt que de l'établissement de nouvelles entreprises et étant orientés vers les industries de haute

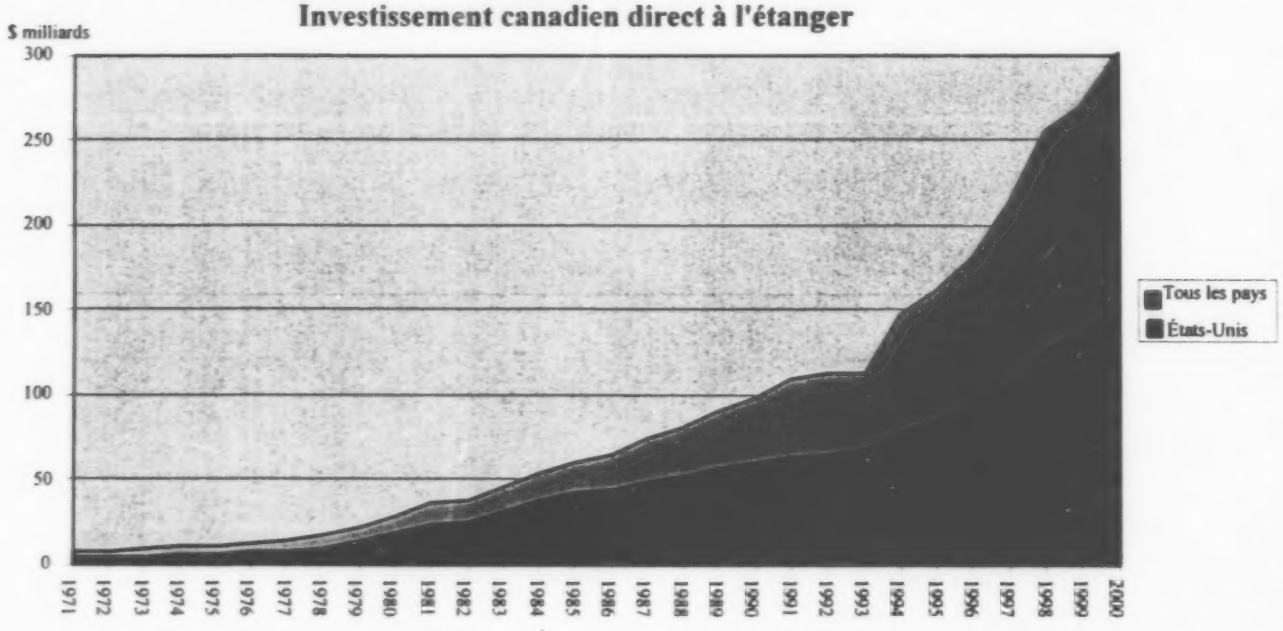
---

(63) « Expérience canadienne... Des enseignements sur l'intégration économique et le choix du régime de change », *Bulletin du FMI*, 9 juillet 2001, p. 227.

(64) Ce sont : les prescriptions relatives aux exportations, à l'approvisionnement intérieur, au contenu national, au transfert technologique et aux « fournisseurs exclusifs »; et une interdiction des politiques qui consistent à réduire les importations ou à les assujettir à la performance en matière d'exportation. Certaines prescriptions de résultats pourraient être imposées si elles sont liées aux subventions gouvernementales.

technologie[65]. À la fin de 1999, l'IED américain au Canada s'élevait en tout à 173 milliards de dollars, alors qu'il était de 80 milliards en 1988 (voir le graphique 6). L'industrie manufacturière a attiré environ la moitié des investissements, suivie par les secteurs des finances (autres que les banques), de l'assurance et de l'immobilier (21 p. 100), ainsi que du pétrole (12 p. 100). Le Canada est aussi le deuxième bénéficiaire en importance de l'IED total des États-Unis (11 p. 100), ne se laissant devancer que par le Royaume-Uni.

**Graphique 6**
**Investissement canadien direct à l'étanger**



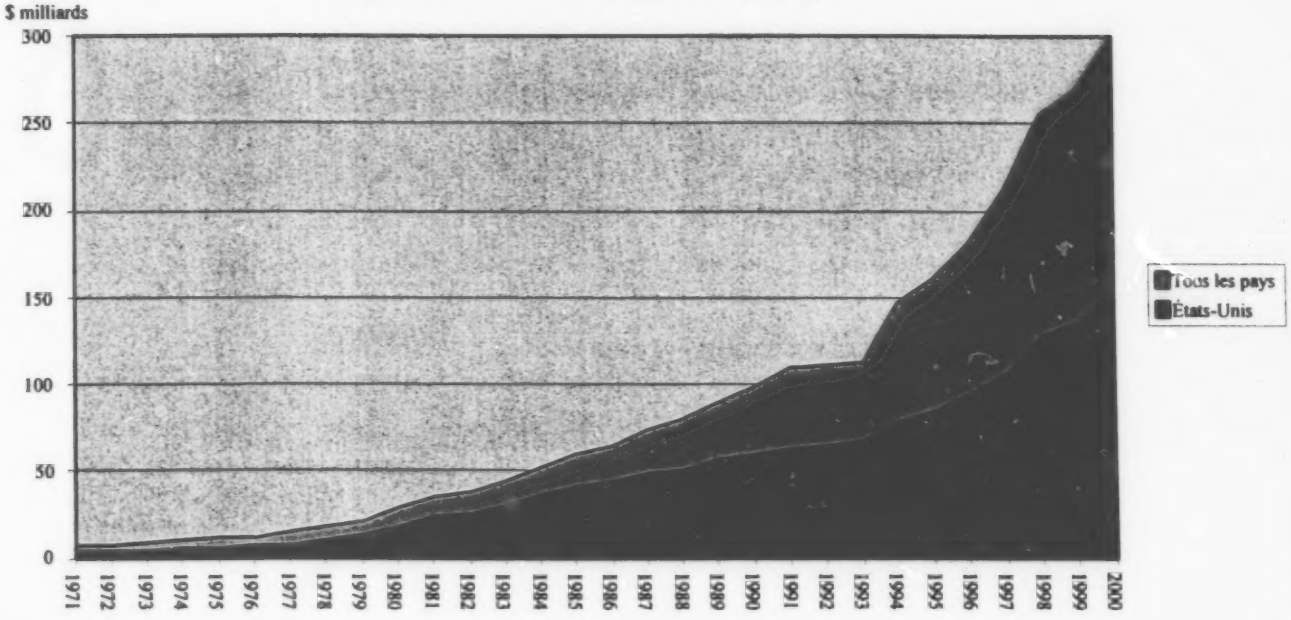

Source : Base de données CANSIM de Statistique Canada et n° 67-002-XIB au catalogue, *Bilan des investissements internationaux du Canada*.

(65) Britton, *supra*, note 8, p. 176, citant Mel Hurtig, « How Much of Canada Do We Want to Sell? », *The Globe and Mail*, 5 février 1998; A.D. MacPherson, « Shifts in Canadian Direct Investment Abroad and Foreign Direct Investment in Canada », sous la dir. de J. Britton, *Canada and the Global Economy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1998.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



**Graphique 7**
**Investissement canadien direct à l'étranger**




Source : Base de données CANSIM de Statistique Canada et n° 67-002-XIB au catalogue, *Bilan des investissements internationaux au Canada.*

L'investissement canadien à l'étranger, traditionnellement faible, a augmenté parallèlement à l'IED au Canada au point où il est aujourd'hui presque à parité avec celui-ci. Le pourcentage de l'IED canadien dans des pays autres que les États-Unis a augmenté, parce qu'il est plus facile, en raison de l'ALE, de servir le marché américain à partir du Canada (voir le graphique 7).

Malgré ces changements, la part de l'IED des États-Unis au Canada n'a pas augmenté au même rythme que le commerce, puisqu'elle s'élevait à 72 p. 100 en 1999 par comparaison à 75 p. 100 en 1985 et se situait en deçà du sommet de 82 p. 100 enregistré en 1966. Une explication plausible serait que les entreprises qui ne se heurtent plus à des obstacles commerciaux investissent aux endroits les plus efficients. L'intégration accrue attribuable à l'ALE et à l'ALENA a subtilement modifié l'interaction entre le commerce et l'investissement. Lorsqu'elles se heurtent à des barrières tarifaires, les entreprises investissent directement à l'étranger pour les surmonter et pouvoir servir le marché national.

Dans les cas où les entreprises peuvent s'implanter où bon leur semble, cette considération disparaît. Par conséquent,

> une bonne partie des exportations du Canada sont mues par l'investissement direct américain au Canada et, de plus en plus, par l'investissement direct du Canada aux États-Unis. Il s'agit d'investissements « étrangers » selon la définition officielle, mais, en réalité, maintenant que le besoin d'ouvrir des succursales a disparu de la mentalité canadienne sous l'effet de l'ALE, l'investissement est davantage fondé sur l'existence d'un vaste marché nord-américain.(66)

Le Canada est la cinquième source en importance d'IED sur le marché américain. Les sommes que le Canada investit aux États-Unis – 134 milliards de dollars en 1999, soit 52 p. 100 de l'IED canadien – sont loin d'être proportionnelles à la taille de notre économie. Quelque 35 p. 100 de l'investissement direct canadien aux États-Unis va au secteur de la fabrication, suivi des assurances (11 p. 100), d'autres secteurs financiers (10 p. 100) et des banques (3 p. 100).

Ces augmentations s'inscrivent dans un contexte qui est de nature à inquiéter. La part du Canada de l'IED mondial total a diminué considérablement au cours de la dernière décennie. L'ALE devait aider le Canada à se faire valoir comme point d'accès au marché mondial. La diminution de sa part de l'IED mondial donne à entendre que cela ne s'est pas produit. Il se pourrait que le Canada ne soit pas suffisamment attrayant pour les investisseurs étrangers pour les trois raisons suivantes :

- l'atmosphère qui y règne;
- les obstacles à l'accès au marché américain;
- le fait, en période d'incertitude, que les États-Unis soient considérés comme la seule économie « sûre » au monde.

Dans son évaluation des dix premières années de l'ALE, John McCallum en arrive, avec des réserves, à la conclusion que l'IED n'a pas diminué par suite de l'ALE, quoiqu'il y ait lieu de s'inquiéter. En théorie, a-t-il dit :

---

(66) Sidney Weintraub, « Current State of U.S. – Canada Relations », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 24, été 2000, p. 474.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



> les IED peuvent aussi bien être négatifs que positifs : négatifs parce que le démantèlement des barrières tarifaires élevées par John A. Macdonald en 1879 permet aux entreprises étrangères et américaines d'approvisionner le marché canadien de l'extérieur, ce qui rend l'argument visant l'IED moins probant; positifs parce que le traité autorise les sociétés implantées au Canada à desservir la totalité du marché continental et que nos coûts de production sont inférieurs dans tous les secteurs [KPMG 1999], [ce qui devrait entraîner un plus grand IED au Canada.] [...] Le volume des IED entrant au Canada a augmenté plus vite par rapport au PIB, et diminué plus lentement en proportion du volume mondial que cela n'avait été le cas dans les années 1980.

McCallum a formulé ainsi sa principale préoccupation :

> S'il veut que les entreprises canadiennes et étrangères choisissent de desservir le continent à partir de son territoire, le Canada [...] doit [...] séduire les investisseurs étrangers [...] Plus la frontière économique sera ténue entre le Canada et les États-Unis, plus nous risquons de souffrir des failles de notre régime fiscal et de notre incapacité chronique à faire valoir nos atouts auprès des investisseurs potentiels. Les obstacles résiduels à la libre circulation transfrontalière pourraient aussi contrarier nos ambitions.(67)

## CONCLUSION

Le présent document a décrit l'état général des relations économiques canado-américaines et présenté des hypothèses relatives à leur évolution future. L'intégration économique des deux pays se poursuivra vraisemblablement, mais dans le contexte d'une intégration économique régionale et internationale.

À l'échelle régionale, l'intégration économique se poursuivra probablement au moyen de l'élargissement de l'ALENA au Chili (avec qui le Canada a déjà conclu un accord de libre-échange et avec qui les États-Unis ont commencé à en négocier un) et à d'autres pays, et de la création de la zone de libre-échange des Amériques proposée, qui engloberait tous les pays des Amériques, sauf Cuba. Les pays de l'ALENA, surtout les États-Unis, domineraient, puisqu'ils interviennent pour 85 p. 100 de toute la production de l'hémisphère(68). À l'échelle internationale, l'OMC continuera à exercer une influence sur les relations économiques entre le

---

(67) McCallum, *supra*, note 16.

(68) Hufbauer et Schott, *supra*, note 15, p. 59.

Canada et les États-Unis, comme en témoigne sa décision restreignant l'interdiction faite par le Canada à l'égard des magazines à tirage dédoublé.

La gestion des relations entre le Canada et les États-Unis doit se faire à tous ces niveaux. Pour le moment, les relations sont tranquilles, en raison des liens étroits et d'une conjoncture économique favorable. Cependant, l'expérience acquise à vivre dans l'ombre d'un géant et le contexte changeant qui érode la « relation spéciale » entre les deux pays invitent au maintien de la vigilance. Pour ce qui est de l'évolution future de l'intégration économique, il y a une chose sur laquelle la plupart des analystes des relations Canada-États-Unis peuvent s'entendre, à savoir que même si un régime (ou un niveau d'intégration) peut convenir pendant un certain temps, cela n'exclut pas la possibilité qu'il faille le modifier lorsque les circonstances changent.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES CHOISIES

### A. Intégration et aperçu

*The American Review of Canadian Studies*, été 2000, documents consacrés à l'état des relations entre le Canada et les États-Unis.

Hoberg, George. « Canada and North American integration », *Analyse de politiques*, août 2000, p. S35-S50.

Hufbauer, Gary C. et Jeffrey J. Schott. *L'intégration économique de l'Amérique du Nord : les 25 dernières années et les 25 prochaines années*, Ottawa, Industrie Canada, novembre 1998.

Industrie Canada. *L'accroissement des relations économiques entre le Canada et les États-Unis*, « Première partie – Principales caractéristiques », 10 septembre 1999; « Deuxième partie – Maximiser nos possibilités », 8 décembre 1999.

Molot, Maureen Appel et Fen Osler Hampson (dir.). *Vanishing Borders: Canada Among Nations 2000*, Toronto, Oxford University Press, 2000.

### B. Commerce

Britton, John N.H. « Is the Impact of the North American Trade Agreements Zero? », *Revue canadienne des sciences régionales*, été 1998.

Relations Canada-États-Unis (site Web du gouvernement canadien avec information générale).

Affaires étrangères et Commerce international.

- *L'ALENA à cinq ans : un partenariat productif*, avril 1999.
- Ouverture *sur le monde : priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux, 2000*, Chapitre 4 : Ouverture sur les Amériques.

Hufbauer, Gary C. *NAFTA In A Skeptical Age: The Way Forward*, Institute for International Economics, juillet 2000.

Hunter, Todd. « Les répercussions de l'ALE et de l'ALENA : Que disent les publications récentes? », ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, décembre 1998, document de référence n° 6.

McCallum, John. « ALE : un traité deux-étoiles », *Libre-échange @ 10 : Étude d'impact BRC*, Toronto, Banque royale, 1999.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), site Web du gouvernement consacré à l'ALENA.

### C. Accords parallèles de l'ALENA

Les accords nord-américains sur la coopération dans le domaine du travail et de l'environnement sont consultables sur le site Web de l'ALENA, qui comporte des liens vers les commissions de coopération dans le domaine de l'environnement et du travail.

Carr, Barry. « Globalization from below: Labour internationalism under NAFTA », *International Social Science Journal* 51:1, mars 1999, p. 49-60.

« A greener, or browner, Mexico? », *The Economist*, 7 août 1999, p. 26-27.

### D. Intégration des devises

Arora, Vivek et Olivier Jeanne, « Economic Integration and the Exchange Rate Regime: Some Lessons from Canada », IMF Policy Discussion Paper, PDP/01/1, Fonds monétaire international, mai 2001, http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdf/2001/pdp01.pdf.

« L'expérience canadienne... Des enseignements sur l'intégration économique et le choix du régime de change », 9 juillet 2001, http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/fre/2001/07201.pdf.

Carr, Jack L., Thomas J. Courchene, John W. Crow et Herbert G. Grubel. « Table ronde sur une union monétaire panaméricaine », *Revue parlementaire canadienne*, n° 22, p. 5-13, été 1999.

Courchene, Thomas J. et Richard G. Harris, « From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration », *C.D. Howe Institute Commentary*, p. 127, juin 1999.

« Union monétaire : de réels avantages pour les pays membres? », *Bulletin du FMI*, 9 juillet 2001, http://www.imf.org/external/pubs/ft/furvey/fre/2001/07201.pdf.